

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"**  
**FACOLTA' DI ARCHITETTURA**

**Dipartimento di Progettazione urbana e urbanistica**

**Dottorato di ricerca in Urbanistica e Pianificazione Territoriale XIX ciclo**

*Coordinatore: Prof. Attilio Belli*



**PER UNA PIANIFICAZIONE DEI SERVIZI *DIFFERENTE***  
**Leggere la complessità urbana attraverso pratiche di donne e vita quotidiana**

*Candidata: Maria Maddalena Cantisani*

*Tutor: Prof. Maria Federica Palestino*

## INDICE

### Premessa

#### Capitolo primo

##### La città “femmina”: riduzione o complessità?

###### Introduzione

###### 1. La differenza nell’approccio filosofico

1.1. *La fine della cultura dell’Essere e il pensiero della Differenza*

1.2. *Genere/differenza: i vari approcci*

###### 2. Il Pensiero della Differenza sessuale

###### 3. Le feminist theories nelle pratiche di pianificazione

3.1. *Pianificare con voce differente*

3.2. *La pianificazione territoriale e urbana “radicale”*

3.3. *Riproduzione: nuovo paradigma per l’organizzazione sociale ed urbana*

###### 4. Il pensiero delle donne per interpretare la complessità urbana

###### 5. Conclusioni

#### Capitolo secondo

##### Nuova tessitura dei bisogni e vita quotidiana

###### Introduzione

###### 1. Che cos’è il bisogno?

###### 2. Nuovi bisogni

2.1. *Rivisitare la lista degli standard urbanistici?*

2.2. *Il riferimento alla domanda*

2.2.1. *L’evoluzione della domanda sociale*

2.3. *I servizi visti dal lato dei bisogni*

2.4. *Identificare i bisogni di servizi*

###### 3. La teoria amministrativa dei bisogni

###### 4. Il trattamento delle differenze

4.1. *I problemi urbani nella tradizione amministrativa*

###### 5. Il grande timoniere dei processi e delle politiche

###### 6. La sociologia della vita quotidiana

6.1. *La vita quotidiana*

6.2. *La sociologia della vita quotidiana e i suoi concetti*

6.3. *Perché parlare del quotidiano?*

#### Capitolo terzo

##### Il contributo delle donne italiane alla pianificazione dei servizi

###### Introduzione

###### 1. L’esperienza dell’Unione Donne Italiane

1.1. *Le tematiche affrontate dall’UDI*

1.2. *Il «doppio sguardo»: il passato con gli occhi di oggi, il presente attraverso i fatti di ieri*

1.3. *Il racconto del Convegno*

1.4. *Alcune questioni*

###### 2. Le politiche temporali

2.1. *La genealogia dei piani dei tempi*

2.2. *Pianificazione temporale e organizzazione degli spazi urbani*

2.3. *La cura della città e la questione dei tempi*

## Capitolo quarto

### Le donne “in pratica”: alcuni casi

#### Introduzione

1. **Caso studio: La trasversalità di genere nella pianificazione urbanistica di Vienna: infrastrutture per la vita quotidiana. Il progetto modello Frauen-Werk-Stadt a Vienna, un quartiere disegnato dalle donne per le donne**
2. **Caso studio: Il Piano Territoriale degli Orari della città di Bergamo**
3. **Riflessioni e appunti sui casi**

## Capitolo quinto

### La vita quotidiana delle donne per declinare nuovi servizi e nuovo welfare

#### Introduzione

1. **Ragionare sul concetto di standard: la necessità del cambiamento**
  - 1.1. *E allora quali standard? E quali garanzie per i nuovi standard?*
2. **Ripensare i servizi sociali**
  - 2.1. *Logiche e strumenti delle “nuove” politiche socio-assistenziali*
3. **L’alfabeto delle donne per una pianificazione dei servizi “differente”**

## Conclusioni

## APPENDICI

### Welfare e Politiche sociali

#### Introduzione

1. **La ricomposizione territoriale attraverso il welfare**
  - 1.1. *Welfare State, welfare Mix, welfare Community*
2. **Gestione della città e politiche del welfare State**
3. **La riforma del welfare locale: la legge 328/2000**
  - 3.1. *I Piani di Zona*
4. **La legge 285/1997 e le nuove categorie di servizi**
  - 4.1. *Il Piano territoriale*
5. **Le politiche urbane**
  - 5.1. *Definire le politiche urbane*
    - 5.1.1. La difficile integrazione intersettoriale

### La città che cambia: gli standard urbanistici

#### Introduzione

1. **Il dibattito del 1968**
  - 1.1. *Il contesto normativo e la letteratura esistente*
  - 1.2. *Il contesto culturale e il modello di città: l’utopia di voler standardizzare*
    - 1.2.1. La Carta di Atene, lo zoning e la monofunzionalità. Tramonto della città modello?
  - 1.3. *Il contesto storico e la voce dei protagonisti*
2. **Il mutamento di scenario: i limiti dello standard quantitativo**
3. **Il dibattito attuale**
4. **Gli standard urbanistici: attuali ed efficaci?**
5. **Interesse pubblico e standard urbanistici**
6. **Gli standard nelle leggi urbanistiche regionali**
  - 6.1. *La Lur Lombardia*
  - 6.2. *Il Piano dei servizi*
    - 6.2.1. Criteri orientativi per i Piani dei servizi

## PAROLE DI DONNE

Incontro con:

Giovanna Borrello, filosofa della scuola di Diotima

Monique Minaca, autrice della Carta europea delle donne nella città



## Premessa

Il progetto di ricerca, che si intende sviluppare, cerca di rintracciare l'interrelazione tra welfare urbano e standard urbanistici, e quindi dal cercare di creare un nesso tra pianificazione e politiche sociali per arrivare ad una nuova pianificazione dei servizi.

La domanda a cui la ricerca tenta di rispondere è: il pensiero e le pratiche delle donne nella loro vita quotidiana ci consentono di avere a disposizione strumenti che conducono ad un nuovo modo di pianificare i servizi?

Perché la mia riflessione è partita dalle donne? Perché con la fine della cultura dell'Essere inteso come struttura stabile, immutabile nel tempo e nello spazio prende sempre più corpo la teoria della Differenza, che abbandona l'essere sempre identico a se stesso, incarnazione stessa dell'identità, dissolvendo il soggetto stesso in una nebulosa di soggetti possibili in continua trasformazione. All'interno di questa teoria si insinua, in maniera sempre più rilevante, il pensiero della Differenza sessuale, nato dalla produzione della filosofa francese Irigaray, secondo la quale è solo ancorandosi alla primigenia differenza sessuale che si riconosce il carattere duale e asimmetrico dell'Essere, unica vera alternativa al pensiero universale, neutro, astratto. Il riconoscere l'esistenza dell'Altro da sé, attraverso le donne, mi ha permesso di allargare lo sguardo su una città delle differenze, differenze non solo, quindi, di genere, ma anche di classe, etnia, età, condizioni fisiche. E, allora, la città diventa, subito, abitata da corpi, giovani e vecchi, sani e malati; le loro voci non sono singoli monologhi, bensì una partitura polifonica, nella quale ogni singola voce trova la possibilità di stabilire relazioni e movimenti.

Perché le donne? Perché lo spazio che esse vivono è lo spazio del quotidiano, uno spazio conteso, patteggiato, negato, subito. Esse esplorano la ricchissima dimensione del quotidiano, nella quale espletano un doppio carico di lavoro: il lavoro produttivo e quello riproduttivo e di cura. È proprio nel quotidiano che si tessono nuovi bisogni, che si rileva la necessità, per le donne, di avere accanto ad attrezzature e servizi dislocati nel territorio, anche tutta una serie di infrastrutture per la vita quotidiana, di reti di supporto, formale ed informale, reti di aiuto che consentono di compiere le mansioni che derivano dal dispiegare quel lavoro di cura che grava su di loro. Questo ragionamento conduce a mettere in stretta relazione il welfare con la pianificazione urbanistica, cioè la sfera della pianificazione con quella della programmazione, perché per ridisegnare le coordinate di un nuovo sistema di welfare abbiamo bisogno di una pianificazione fisica del territorio e di una programmazione sociale che si integrino.

Già dalla seconda metà degli anni novanta, le politiche sociali hanno prestato particolare attenzione alla dimensione territoriale, intesa come necessaria declinazione per raggiungere maggiori livelli di efficienza e di efficacia e per radicare queste politiche sul territorio, tra le quali particolare interesse rivestono la legge sull'infanzia (L. n. 285/1997) e la riforma dell'assistenza (L. n. 328/2000). A questi provvedimenti di natura esplicitamente settoriale può essere aggiunto, in quanto particolarmente significativo rispetto all'offerta di servizi, anche quello riguardante la regolamentazione dei tempi e degli orari all'interno delle città (L. n. 53/2000), sia per quanto riguarda l'aspetto mobilità, sia per quanto riguarda la mixité di funzioni che possono essere attivate in orari diversi nei medesimi contenitori. Il dato che emerge da questi provvedimenti è che i settori riguardanti le politiche sociali si avvicinano sempre più alla dimensione territoriale reclamando il "piano", mutuato dalla specifica concezione urbanistica, proprio nel momento in cui quest'ultima sembra prendere in qualche modo le distanze da esso. Mentre la pianificazione urbanistica "riscopre" la programmazione (programmi complessi, programma delle opere pubbliche, bilanci), assistendo ad una sorta di atteggiamento "invertito" che appare particolarmente significativo e importante nell'ottica dell'integrazione dalla quale si pone la mia riflessione. È come se sia la pianificazione urbanistica che la programmazione socio-economica camminino nella direzione di "auto-completarsi" rispetto a dimensioni prima trascurate ed è come se si evinca la necessità che esse debbano interagire tra loro in modo che possa verificarsi uno "scambio di apprendimento" tra le due sfere. Tutto questo prefigura un nuovo rapporto tra PRG e "Piano dei servizi", come configurato

dalla recente Legge regionale lombarda n. 1/2001, anche alla luce della necessaria rivisitazione degli standard urbanistici anche in base a quelli che sono gli obiettivi delle nuove politiche sociali.

Perché le donne? Perché il loro pensiero ci suggerisce, in qualche modo, la necessità di rinnovare gli standard urbanistici a partire dall'importanza che si dà ai corpi. Infatti, se è vero che il corpo pensato neutro, inanimato, astratto ci conduce, inevitabilmente, sulla via dello standard, dell'omologazione, dell'annullamento delle differenze, solo se lo intendiamo, come fa il pensiero delle donne, quale combinazione irripetibile di infinite singolarità esso diventa l'opposto dello standard. D'altro canto, affianco alla storia consolidata dell'emanazione del decreto sugli standard urbanistici, al contesto storico, culturale e politico e al dibattito scaturito se ne vuole raccontare anche un'altra: l'esperienza di un movimento organizzato di donne, l'Unione Donne Italiane. La scoperta di un documento elaborato da loro su "L'obbligatorietà della programmazione dei servizi sociali per un nuovo assetto urbanistico" mi ha permesso di considerare come il movimento delle donne aveva, già da tempo, indicato la strada per ampliare il contributo dell'urbanistica alle politiche del welfare, andando ben oltre l'approccio delle «dotazioni territoriali minime». La loro idea era quella di voler rendere obbligatori i servizi sociali nella programmazione per arrivare ad un nuovo assetto urbanistico. L'UDI chiedeva non soltanto servizi sociali completamente diversi da quelli che sono, poi, diventati gli standard urbanistici, ma oltre ad un problema di servizi, sottolineava l'importanza di un altro aspetto da non sottovalutare, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. Quest'ultimo poneva un'attenzione maggiore alla problematica dei servizi: la mancanza di asili nido e di strutture per la cura di bambini e di anziani faceva in modo che il tutto gravasse sulle spalle delle donne con grosse difficoltà di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro.

Perché le donne? Perché guardando la città con i loro occhi sono riuscita a rintracciare delle parole chiave tratte dai loro pensieri e dalle loro pratiche che mi hanno permesso di capire in che modo le donne possano essere di aiuto ad una nuova pianificazione dei servizi, che non potrà definire attrezzature solo le opere di urbanizzazione primaria e secondaria; non potrà basarsi sul principio di isolabilità funzionale ed istituzionale tra le diverse categorie di servizi, e tra queste e l'abitazione; non potrà sostenere il principio di indipendenza tra le diverse politiche di settore e l'indifferenza alle condizioni di gestione degli interventi ed alle risorse disponibili.

Alcune di queste parole chiave, come per esempio flessibilità degli spazi della vita quotidiana, sicurezza, generazionalità, temporalità, accessibilità, prossimità, le vediamo declinate nei due casi studio esposti, il modello Frauen-Werk-Stadt a Vienna ed il Piano degli orari della città di Bergamo, il primo, basato sul principio della vita quotidiana ed il secondo, essendo un esempio di pianificazione temporale, come tale nasce, concettualmente, dalla sociologia della vita quotidiana.

Ed ancora, perché le donne? Perché indagare quali sono le pratiche, le invenzioni, le mediazioni efficaci che le donne portano nella città ci consente di creare un continuum capace di trascendere e vanificare la tradizionale opposizione pubblico/privato e, questo, rappresenta un guadagno di civiltà ed agio per tutti.

La conclusione alla quale giungo con la mia riflessione è questa: è la vita quotidiana, con le sue infrastrutture fisiche e sociali, che permette di ricucire ed integrare pianificazione e welfare, perché essa deve essere sottesa ad ogni pratica di pianificazione come ad ogni politica di welfare; è la vita quotidiana la chiave di volta che sostiene una nuova pianificazione dei servizi. È questo che il pensiero e le pratiche delle donne, con la loro attenzione ad un quotidiano vogliono suggerirci.

# Capitolo primo

## *La città “femmina”<sup>1</sup>: riduzione o complessità?*

### Introduzione

*“... poiché sono già milioni di anni che le donne stanno sedute in queste stanze, sicché ormai perfino le pareti sono pervase della loro forza creativa, la quale infatti eccede talmente la capacità dei mattoni e della malta che per forza deve finire attaccandosi alle penne, ai pennelli, agli affari e alla politica”.*

(Virginia Woolf, *Una stanza tutta per sé*, 1928)

Pensare la città femmina richiede uno sguardo realistico sul potere costituito nella città, luoghi in cui le donne agiscono e sono agite. La città è il luogo della pluralità dei soggetti, ma anche luogo in cui l'ordine simbolico del pensiero patriarcale (il linguaggio, la cultura, il codice sociale) si è sostanzialmente nella spazialità. Città femmina vuol dire una città bella, solidale, in cui tutte le culture si possano esprimere, per tutti, non solo per certi ceti, o per certi gruppi.

La relazione simbolica con le altre donne, abitanti, si rifà alla genealogia dell'abitare femminile, dove il privato è, nella storia, una dimensione dell'ordine maschile. Un ordine che, nel costituirsi della modernità, separa le sfere pubblico e privato, ed impone alla donna la prigione domestica. La donna, storicamente, ha costruito non spazi privati chiusi (studiolo, biblioteca), ma spazi di relazione (alcova, salotto) e, più tardi, spazi del sé (stanza della scrittura) ed ancora si bilancia tra queste due forze dell'abitare. La spazialità, dimensione dell'esperienza e dell'esistenza, marcata dall'ordine simbolico maschile, conferma la topicità dell'uomo e assimila a sé il femminile in una politica che nega la diversità. Nella città tutti i soggetti sono sottoposti all'elemento organizzatore dei rapporti sociali della struttura patriarcale. In termini molto generali si può dire che l'esperienza di esprimere la soggettività di genere nello spazio pubblico è stata sottratta alla donna e nella varietà degli spazi simbolici espressi nella città, gli archetipi maschili sono predominanti. Funzioni e simboli nell'architettura, come nella organizzazione e nella struttura della città, riproducono valori e significati della vita associata, che difficilmente possono soddisfare il bisogno di appartenenza e di identificazione della donna. La donna, vivendo lo spazio pubblico, vive uno spazio che le rimanda la storia della sua cancellazione, le tappe della sottrazione della dimensione dello spazio pubblico<sup>2</sup>.

E allora, se da una parte accettiamo di attenerci all'«atopia», luogo simbolico femminile, come non luogo dell'ordine patriarcale, disponibilità all'attraversamento, mobilità contro fissità, relazione e imprevisto contro il già dato, come si lega questo al bisogno di costituire un habitat, un

<sup>1</sup> Così fu chiamata la città durante il seminario “Osare e pensare la città femmina” organizzato da Vanda, gruppo di donne della Facoltà di Architettura del Politecnico di Milano.

<sup>2</sup> Nella polis greca, la rigida separazione della sfera pubblica dalla sfera privata, ha espropriato il femminile dallo spazio pubblico, lo spazio delle relazioni della comunità urbana. Lo spazio pubblico della polis si distingueva dalla sfera domestica, proprio in quanto rappresentava la libertà e l'eguaglianza, mentre la vita familiare era il centro della più rigida disuguaglianza. Il costituirsi di significati, convenzionalmente assegnati allo spazio, assegnava al femminile lo spazio della disuguaglianza, lo spazio della non libertà. Ma, pur nella mancanza di libertà che la caratterizzava, la donna greca ritrovava nella polis luoghi e templi dedicati a divinità femminili. Le sacerdotesse, espressione della saggezza oracolare, e le divinità femminili rimandavano alle donne greche un significato simbolico: il senso pregnante della divinità femminile. La relazione simbolica col divino femminile permaneva nello spazio della polis greca. Nello spazio di rappresentazione del sacro la memoria della dea madre rimandava una identità che era riconoscimento sociale della natura divina del femminile.

Nella città medievale il monoteismo del cristianesimo, cancella queste tracce, luoghi del divino femminile. Le donne perdono anche questi ultimi spazi pubblici, la sottrazione dello spazio pubblico, religioso e simbolico del femminile diventa completa. Nella città feudale la parola, sia quella divinatoria che quella della saggezza non può più risuonare nei luoghi pubblici. Nonostante ciò le donne hanno sempre costruito dei propri spazi, dei luoghi in cui si sentivano “a casa”, dei luoghi di relazione in cui la dimensione del pubblico e quella del privato non erano rigidamente separate.

segno di riconoscimento che leghi la donna abitante alle cose? «L'anima è isolata, perduta, se non è circondata da oggetti che siano, per essa, come un prolungamento delle membra del corpo» (S. Weil). E quali sono i luoghi con i quali la donna desidera legarsi, quali i segni del suo abitare? Perché proprio la donna ritiene oggi di trovarsi nelle circostanze storiche di poter «mettere al mondo il mondo?» (Diotima). E se la metropoli è luogo delle molteplicità cosa legittima la donna che, a partire da sé, possa elaborare un'idea di città fisica e città delle convivenze per tutti?

Due sono i pericoli insiti in questo desiderio di città femmina. Un primo pericolo è pensarsi come gruppo sociale, storicamente, emarginato, che rivendica i propri «bisogni»; l'altro è pensarsi espressione di una dimensione ontologica della differenza. Se il primo riduce il desiderio di mettere al mondo il mondo a una pura dimensione sociologica e politica, entro un quadro di rapporti di forza storicamente dati che vanno solo mutuati, il secondo pericolo consiste nel proporsi come nuovo universalismo, che riduce ogni differenza alla differenza sessuale.

Quale legittimità possono rivendicare le donne nel ritenersi in grado di pensare la città come mondo di mondi, a partire dalla propria ricerca e singolarità? Un motivo sta nel mondo stesso, nel declino della metropoli industriale che pure è stata l'espressione più alta dell'«utopia del moderno». Tutti i tratti caratterizzanti quell'utopia sono in declino: la forma della razionalità obiettivante, nomologica e metrologica mutuata dal pensiero scientifico della natura; l'universalismo, che è esito di quella concezione; l'idea di uno sviluppo illimitato, e non condizionato, dai vincoli della natura, delle storie e delle geografie. Tutto ciò, nella metropoli industriale, ha assunto caratteri peculiari: la dominanza della ragione economico-produttiva e dell'idea della «città macchina», sistema di organizzazione spaziale regolato dai tempi del lavoro industriale tayloristico; l'egualitarismo formale del diritto insensibile alle differenze; la standardizzazione dei mondi di vita. Oggi si pone attenzione ai vincoli geografici e della natura, si pensano le differenze locali come risorsa, patrimonio storico; ci si richiama alla categorie della vita, della qualità e del senso; forme policentriche dell'abitare rimescolano le persone in una nuova erranza; ci si ispira, a tratti, ad una razionalità che ha a problema l'evento e il governo del mutamento, più che la conformità ad una legge e un piano precostituiti; si richiede il diritto ad esprimere una differenza. La metropoli, non più regolata da un ordine, già si manifesta come molteplicità di mondi, di genti e di bisogni.

Tutto ciò può intendersi come l'andare a costituire una fisica del mondo al femminile. Nel declino dell'ordine patriarcale, ci si approssima alle competenze della donna ed alla sua esperienza del mondo, al tempo della cura per la vita, al tempo della vita materiale. La donna può, oggi, rivendicare una competenza sul mondo che ha saputo conciliare l'amore per sé e per l'altro, il lavoro e il privato, il desiderio e la regola, la tradizione e l'innovazione.

Il pensiero sulla città, a partire dal pensiero della differenza sessuale, non vuole essere una utopia al femminile che si aggiunge alle già tante utopie che vogliono riscattare le contraddizioni del presente nell'immaginario del futuro, non è un progetto sulla metropoli al femminile. Al paradigma della dominanza maschile non si intende contrapporre un modello femminile, anch'esso basato sul principio della prevalenza di una metà del mondo sull'altra. Il pensiero della differenza si apre alla relazione non per fondare e ordinare l'altro in funzione di sé, ma per riconoscere, nell'altro, il diverso, non l'inferiore o il superiore, aprendosi alla possibilità come pluralità di ordini, alla connessione dell'ordine del due.

Nel mutamento spaziale delle forme organizzative dell'abitazione e della città, le donne hanno sempre cercato di segnare e istituire spazi della propria identità: dai monasteri del medioevo, alla stanza tutta per sé di Virginia Woolf, è possibile ricostruire una storia dell'abitare e dei luoghi femminili. Da sempre le donne, nell'ordine spaziale patriarcale che le emarginava nell'isolata solitudine del privato, hanno ricercato e creato luoghi e spazi del sé, ma anche luoghi di relazione, luoghi segnati dalla cura e dall'ospitalità. Spazi della relazione e dell'ospitalità e luoghi del sé richiamano un ordine spaziale che non si fonda nella rigida separazione tra pubblico e privato, ma allude ad una pluralità di ordini, spazi che non si chiudono come negazione di libertà, ma si aprono alla relazione con l'altro/a. Relazione e ospitalità rappresentano un immaginario carico di significato allusivo, di una pratica, di un'etica dell'abitare diverse ed hanno, come contesto, la città, la metropoli, luogo privilegiato di mutamenti, luogo in cui l'ordine spaziale e sociale della città-fabbrica,

della città della produzione e del lavoro non è più dominante, ma in cui la moltiplicazione dei codici e dei modelli culturali, la pluralizzazione dei mondi di vita può presentarsi come apertura, come possibilità, solo se sappiamo riconoscere che partiamo dall'assenza di ogni legittimità e radicamento e dalla consapevolezza che il nostro sguardo deve essere uno sguardo «realistico» sull'ordine costituito nella città.

L'insegnamento del pensiero delle donne permette una ricerca più difficile e profonda che non sia la ricomposizione frettolosa da città della frantumazione a città femmina. L'insegnamento invita a ricostruire - pensarsi e pensare il mondo - a partire dalla propria genealogia e storia. Questo quadro annuncia il principio di riferirsi a corpi realmente esistenti, a genti dotate di percorsi storici e geografici irriducibilmente diversi per cui diversi sono i «bisogni», i riferimenti simbolici, le memorie, le attese. Come si possono interpretare le trasformazioni che stanno avvenendo oggi nella città? Mi piace interpretarle come un declino dell'utopia del moderno sulla città. Si può considerare il Movimento Moderno un'utopia, cioè un'idea di città e un'idea di polis, che ha guidato la costruzione delle città fisica, ma anche della città come architettura politica, forma sociale delle relazioni tra gli uomini. Il paradigma dell'utopia della modernità sulla città possiamo ridurlo a due grandi dimensioni: l'universalismo, che è stato sostanzialmente esito di una concezione particolare della razionalità, la quale proviene dal concetto di razionalità elaborato nel pensiero scientifico europeo dal Seicento. Ciò che caratterizza la forma della razionalità scientifica è di avere un carattere obiettivo: esiste, nella natura e nel mondo degli uomini, un piano in cui le relazioni fra gli uomini e le relazioni fra gli oggetti della natura si intrattengono secondo una razionalità oggettiva che l'intelletto può cogliere; e ancora, il mondo degli uomini e la natura sono ordinati da leggi di tipo universale. Universale e oggettivo sono i referenti della razionalità scientifica. Le leggi possono essere espresse da relazioni matematiche, ovvero, un po' rozzamente, da modelli quantitativi; la razionalità scientifica fa delle misure un logos universale e obiettivo di conoscenza della realtà. Un universalismo che, per certi versi, finirà per trascurare i caratteri locali, geografici, dei luoghi, finirà per disattendere le ragioni e i valori locali delle genti, delle regioni del mondo. L'altra questione che ispira il moderno è una particolare concezione di sviluppo; un'idea di sviluppo legata alla nozione di progresso che pensa le società, le città e gli uomini, iscritti nella possibilità di una liberazione, di uno sviluppo illimitato, non sottoposto a vincoli della natura e, sostanzialmente, insensibile, indifferente alle geografie e alle storie locali. Questi principi che hanno ispirato la cultura del moderno sono stati introdotti in modi particolari nelle città e nelle forme sociali, particolarismo che finirà per assegnare la regola ordinativa sia della convivenza nella città, sia della città stessa in quanto macchina organizzativa, al predominio della ragione economica e produttiva. La città viene pensata, sostanzialmente, come una macchina che ha a problema l'organizzazione funzionale e spaziale delle sue parti e la convivenza, attraverso la nozione di egualitarismo formale. In questo senso di egualitarismo, la città viene pensata come regolata da un ordine sovrastante le differenze sostanzialmente ispirato, appunto, alla ragione economica, alla razionalità economica e produttiva.

Oggi stiamo assistendo alla dissoluzione di questa idea di città, dell'utopia del moderno; l'urbanistica e l'architettura, cioè le discipline che assumono al livello più alto le trasformazioni urbane, stanno mettendo in discussione il concetto di universalismo, di indifferenza della legge e dell'azione rispetto alle differenze locali.

Da più parti e da più spazi di elaborazione teorica e politica delle donne emerge la questione del tempo e dello spazio. Non a caso emergono legati, perché è come se interrogandoci sul quando, poi ci si dovesse necessariamente interrogare anche sul dove. Le donne sono state sempre identificate con il tempo utile del quotidiano, che poi significava lo spazio della casa. Si sono poi successivamente riappropriate di un tempo emancipativo, che significava lo spazio del pubblico, ma in fondo questi due tempi sono andati sempre in parallelo, senza mai intersecarsi. Hanno cominciato davvero ad intersecarsi negli anni settanta, quando le donne hanno riconosciuto che nel corso della loro giornata, nel corso della loro vita passano attraverso due spazi diversi, due grandi spazi, che sono lo spazio della casa e lo spazio del mercato del lavoro. Questi due spazi hanno due principi simbolici diversi, lo spazio della casa è retto dal principio simbolico del dono, lo spazio del mercato

è retto dal principio simbolico della prestazione. Questo passaggio tra due spazi e due universi, è un passaggio che le donne fanno senza mai chiudere le porte, si può immaginare come una specie di movimento pendolare, non un movimento di chiusura, in cui c'è, in qualche modo, un passaggio tra un universo e l'altro. Per la prima volta, avendo avuto le donne accesso non al mercato, ma alla pratica delle sue logiche, per la prima volta si può parlare di tempi intersecanti: il tempo sociale, allora, può essere pensato omologato non solo al maschile, perché le donne ci sono, e il tempo della casa può essere interrogato secondo altre modalità. Quando questi due universi temporali, questi due spazi possono essere ricondotti ad una concettualizzazione comune, allora davvero si può parlare di spazi e di tempi plurimi, cioè quando, dal punto di vista teorico, la riproduzione non è più considerata come attività ripetitiva della produzione, ma attività rinnovativa in sé, cioè riproduzione come azione. Solo in quel momento si può fare una intersecazione e la misura di questa intersecazione è la complessità e la molteplicità. Credo che oggi, siano le donne, come soggetti sociali, a sperimentare una categoria che potremmo chiamare di tempo multiversale, o di spazio multiversale perché si muovono, contemporaneamente, in più tempi, con logiche diverse, con principi simbolici diversi.

È stato detto che nella modernità il flusso ininterrotto di informazioni, l'eccessivo pendolarismo, porta a quella che Benjamin aveva chiamato «atrofia dell'esperienza». Ecco, io credo che le donne, essendo esposte a questo rischio, hanno anche elaborato la categoria concettuale, "del tempo per sé", una categoria che permette di elaborare proprio questo eccessivo pendolarismo tra spazi, ruoli, tempi diversi, a cui oggi sono sottoposte. In fondo, le donne fanno un'esperienza contemporanea di dentro-fuori, dal momento che la categoria della modernizzazione non prevede il tempo e lo spazio per sé, allora, vorrà dire che forse è questa la categoria della complessità, della molteplicità, in cui il passaggio tra più luoghi, più spazi e più tempi, in qualche modo, raggiunge nessun luogo, che è quello del tempo per sé.

Questo discorso come si va ad intersecare con l'urbanistica? Il pensiero della differenza, in realtà, incrocia e si scontra anche con alcune riflessioni che sono proprie del campo urbanistico forse proprio nel guardare alla città come a una cosa che non può essere una sommatoria di mezzi o di "nicchie", non può essere una sommatoria di episodi che sono tutti fatti, conformati a misura dei differenti gruppi e sottogruppi che compongono una società molteplice. Tutto ciò non dà come risultato un qualcosa, chiamiamola città, chiamiamola territorio, che abbia dei connotati di vivibilità. A mio avviso, la sommatoria di tante cose diverse non dà un nuovo convincente. E allora, che fare della città, come pensare ad una città, ad un territorio, che siano disponibili alle differenze, ad essere abitati da soggetti che esprimono interessi, bisogni, punti di vita distanti e, nello stesso tempo, restare anche dei soggetti che porteranno altre differenze, punti di vista che oggi non riusciamo neanche ad immaginare? Come pensare ad una città e ad un territorio che siano disponibili, permeabili, multipolari, non segregati, dove però non si abbia accatastamento di luoghi che hanno ciascuno una propria identità, ma che vivono in virtù della loro separazione e della gerarchia che fra di essi si stabilisce?

Per chi si occupa di città e di territorio, è inevitabile guardare quello che si è fatto e quello che si è detto. Il Movimento Moderno appare lontano o per meglio dire la sua versione riduttiva nell'andare all'osso è diventato un messaggio riduttivo fortissimamente impoverito. Quello che è in crisi è, certamente, l'idea della città-territorio come corpo con apparati separati, specializzati, come macchina scomponibile e ricomponibile, in modo del tutto prevedibile e soprattutto efficiente. Se non ci si ferma a questo, nei pensieri del Movimento Moderno ci sono delle differenze, per esempio, le valutazioni e le proposte che hanno interessato l'alloggio, che si voleva far diventare una macchina funzionante, estremamente efficiente. Però c'è anche un'altra dimensione, ridurre il tempo della cura della casa e questo non è un elemento da sottovalutare. Altra riflessione, che il Movimento Moderno ci ha lasciato, è il prolungamento dell'alloggio all'esterno; l'idea di una rete di attrezzature collettive, che si riconnettono ad una riorganizzazione dell'alloggio, ma che aprono un discorso di socializzazione. Forse in tutto questo pensiero non ci sono degli attrezzi così inservibili, anche se non vi è dubbio che in esso vi sia una sorta di peccato originale, l'idea di progettare la città

avendo come riferimento i bisogni elementari, uguali per tutti, i bisogni medi, quindi, un'idea universale omologante, la quale è stata, certamente, responsabile dei limiti della città moderna.

Oggi si è acquisita l'importanza di volgere lo sguardo su tutto il territorio; guardare, con curiosità, il tutto, cercare di capire gli elementi che possano ospitare tante genti, a me, sembra sia l'unico atteggiamento percorribile. Ci troviamo di fronte a manufatti che non sappiamo bene a chi siano destinati, anche se l'urbanistica e l'architettura sono sempre state pensate in rapporto ai destinatari, in quanto occorre conoscere il destinatario per soddisfare una domanda. E allora, diventa necessario ripensare il tutto attraverso un legante, un insieme, che potrebbe essere il riflettere su ciò che lega le tante parti, i tanti pezzi della città e del territorio. La linea di riflessione, cioè, sui percorsi, sui luoghi, sugli spazi aperti, sulla rete collettiva, quella che tutti usano, dove tutte le identità si incontrano: noi possiamo pensare anche ad un territorio fatto di parti, di nicchie, però, poi, dalle nicchie si esce, si passa nella nicchia dell'altro. Ci sono alcuni spazi che sono tipicamente, senza identità perché di tutti e, quindi, ritorna questa dimensione del collettivo che permette di passare da una situazione all'altra, di provare il piacere delle differenze per rendere articolato ciò che, altrimenti, sarebbe solo giustapposizione di frammenti.

## 1. La differenza nell'approccio filosofico

Il dibattito sul genere si blocca alla definizione del soggetto donna. Mentre in una prima fase il movimento non ha bisogno di darsi tale definizione, successivamente, all'ampliarsi del dibattito risulta indispensabile per le teoriche dotarsi di questo ulteriore strumento. «L'operazione fondamentale del pensiero della differenza» scrive Rivera Garretas, «consiste nel collocare il significato di queste due categorie, chi parla e chi pensa, in chi si pensa e parla di sé».

Lo sviluppo dell'identità del soggetto donna deve fare i conti col proprio corpo; questo risulta essere un passaggio obbligato per le teoriche della differenza, le quali, seppure in maniera diversa, rivendicano la differenza sessuale come potente fattore di asimmetria. Si tratta di «scardinare il vecchio sistema mediante la strategia della ripetizione mimetica; di investire sul polo femminile al fine di crearne significati e rappresentazioni diverse» (Braidotti, 1995)<sup>3</sup>.

È una teoria critica, radicale, che investe un sistema globale di dominio sulla donna, manifestando la necessità di avviare una trasformazione drastica e totale delle fondamenta della struttura sociale: in alcune sue parti affonda le radici nella teoria psicoanalitica, in larga parte si inserisce in una visione di pensiero socialista. Identifica azione pratica e politica, anche se poi spesso incontra la sua maggiore difficoltà proprio dal punto di vista degli strumenti pratici da adottare. Le teoriche della differenza amano essere distinte in quattro diverse prospettive. La prima prospettiva, quella *essenzialista*, spinge a riflettere su due aspetti. In primo luogo sulla base biologica dei corpi, che secondo le autrici costituisce l'essenza del soggetto; in secondo luogo, sulla funzione materna, aspetto direttamente collegato al primo. Questa teoria si basa su «premesse e principi determinati dalla biologia, su premesse quindi molto molto resistenti al cambiamento e all'azione delle operazioni culturali che caratterizzano l'umanità»<sup>4</sup> (Rivera Garretas, 1998). Essere donna significa poter generare dal proprio corpo; ogni donna è potenzialmente madre e in ciò si esplica la *differenza*. Questa posizione è accusata da una parte di cristallizzare l'essenza femminile, impedendone la crescita ed il mutamento, dall'altra di creare una figura di donna stereotipata, resa omogenea a causa del suo corpo e che lascia poco spazio alle differenze tra donne. La seconda prospettiva è il *decostruzionismo*. Essa discende dal pensiero dei filosofi francesi Foucault e Derrida, i quali procedono allo smontaggio della costruzione storico-sociale, più volentieri identificata col processo costruttivo del linguaggio e del discorso. Secondo Derrida, il pensiero logocentrico occidentale ha generato nel tempo esiti e risultati, tra cui l'uomo e la donna. Basterà smontare la pratica che lo ha generato perché il genere scompaia. Questa prospettiva ha il vantaggio di legare il dibattito sulla donna a quello sul soggetto contemporaneo. Tale approccio subisce le critiche di chi la considera una visio-

<sup>3</sup> Braidotti, 1995 pag. 12

<sup>4</sup> Rivera Garretas, 1998 pag. 155

ne scarsamente ancorata al reale: le differenze di genere esistono e non si decostruiscono in maniera simbolica. Inoltre è una prospettiva che scoraggia dal cercare di fondarsi come soggetto autonomo, capace di elaborare sistemi di significato e pratiche anche politiche proprie, per quanto a validità limitata e locale. La terza prospettiva, la *teoria della differenza sessuale*, focalizza l'attenzione sui fondamenti ontologici del soggetto; il genere è un rivestimento sociale, e la differenza sessuale è l'origine cruciale della mancanza di potere femminile e insieme il fondamento della possibile costituzione del soggetto femminile in quanto tale. Questa teoria si sviluppa soprattutto in Italia ed in Francia, avendo come punto di riferimento la filosofa Luce Irigaray, la quale, partendo da un'analisi di matrice psicoanalitica, la sviluppa in termini soprattutto filosofici e politici. Secondo Irigaray, nella filosofia occidentale il pensiero maschile si è imposto come soggetto universale e neutro, che costruisce il mondo a partire da sé. All'essere sessuato femminile, il pensiero maschile ha sottratto l'accesso al simbolico, la capacità di autosignificarsi. Questa teoria postula la necessità di colmare la mancanza di un pensiero proprio su sé stesse e sul mondo, dotandosi di uno strumento conoscitivo che riconsegna alle donne questa capacità fondativa. Il corpo è sede di origine fisica e simbolica e l'essenza corporea sessuale femminile ha bisogno di un riconoscimento. «Per le donne l'essere sessuate nella differenza è qualche cosa di imprescindibile, è, per ciascuna donna che si trova a nascere donna, un “da sempre già dato così e non altrimenti”, che si radica nel suo essere non come un che di superfluo o un di più ma come ciò che essa necessariamente è: appunto donna»<sup>5</sup> (Cavarero in Marcuzzi Doria, 1987). Per ultima, la teoria delle differenze locali o situate che, incrociandosi col pensiero postmoderno, si configura come costruttivista e decostruttivista. Questa teoria tenta una sintesi tra le varie prospettive, traendo spunto sia dagli studi di donne di diverse provenienze geografiche e culturali, non solo occidentali, sia dagli sviluppi del pensiero postmoderno, cui abbiamo già accennato. In essa si critica l'idea che esista un ordine naturale delle cose cui partecipa un soggetto “fisso”, stabile, in un quadro di verità o conoscenza oggettiva, e allo stesso tempo si rifiuta il concetto di razionalità occidentale assieme a quello che vede nel linguaggio un veicolo di trasmissione trasparente e neutrale (Monaci, 1997). Questa prospettiva contribuisce a delineare quello che può essere definito un nuovo paradigma, al di là di *gender* e *differenza*: quello della *diversità*, intesa come *differenze*.

### 1.1. *La fine della cultura dell'Essere e il pensiero della Differenza*

Il pensiero dialettico novecentesco, avendo recepito le ragioni del rovesciamento marxiano dell'idealismo, si presenta come pensiero della totalità e pensiero della riappropriazione, rivendicando, come materialismo, il riscatto di ciò che la cultura dei dominatori ha escluso. Ma ciò che è stato escluso dalla cultura dei dominatori, non si lascia tanto facilmente ricomprendere in una totalizzazione. Di qui, nel rovesciamento materialistico della dialettica hegeliana, una permanente tendenza che si può chiamare “dissolutiva”, che ha la sua peculiare espressione nella dialettica negativa di Adorno, nella mistura di materialismo e teologia di Benjamin, nell'utopismo di Bloch.

Su questa tendenza dissolutiva, e sulle questioni che essa riflette e apre, si inserisce il pensiero della differenza, cioè si inserisce un itinerario di pensiero che, senza negare la propria caratteristica personale, si sforza nel farsi guidare dalla «cosa stessa», incontrando, proprio in relazione al problema della tendenza micrologico-dissolutiva della dialettica, le tematiche della differenza. Non si tratta di un “inserimento” casuale: numerosi sono i fili che legano i marxisti critici, come Benjamin, Adorno, Bloch, e il giovane Lukács, per non parlare di Sartre, all'esistenzialismo da cui anche il pensiero della differenza proviene. Quest'ultimo, nella sua forma più radicale, ha la sua espressione in Heidegger.

Il problema che Heidegger pone è analogo a quello posto dalla critica dell'ideologia: non possiamo prendere, come ovvia, la nozione di *ente*, giacché la sua ovvietà è già il risultato di una serie di “posizioni”, di accadimenti, o - dice Heidegger - di aperture storico-culturali che, esse anzitutto, prima della ovvietà-obiettiva dell'ente, costituiscono il senso dell'essere. Sembra dunque

<sup>5</sup> A. Cavarero in Marcuzzi Doria, 1987, pag.180



che, anche per Heidegger si tratti di riappropriarsi delle condizioni di possibilità, di ciò che sta alle spalle, dell'ovvio-obiettivo che lo determina come tale. Ma l'elaborazione di questo problema conduce a scoprire altro: non una struttura trascendentale di tipo kantiano, né una totalità dialettica hegel-marxiana, bensì l'insostenibilità di uno dei tratti che, da sempre, la tradizione metafisica ha assegnato all'essere, cioè la stabilità nella presenza, l'eternità, "l'entità" e cioè il modellare l'essere sugli enti. La differenza dell'essere dagli enti, quella che si chiama differenza ontologica, significa, anzitutto, che l'essere *non è*, l'essere, piuttosto, accade. Ciò che possiamo dire dell'essere è solo, che esso è tras-missione, invio; l'essere vero non è, ma si invia si tras-mette. Non c'è riappropriazione possibile senza liberazione dell'essere dal carattere della stabilità-presenzialità. L'indebolimento della nozione di essere, il darsi esplicito della sua essenza temporale, si ripercuote, profondamente, sul modo di concepire il pensiero e l'Esserci, che ne è "soggetto". L'Esserci è l'ente ontologico, esso è aperto nei confronti del proprio essere, nei confronti del proprio essere e dell'essere dell'ente da sé difforme.

Per quanto concerne la nozione di verità, il vero è il risultato di un processo di verifica, che lo produce nel rispetto di certe procedure già sempre di volta in volta date. La verità è frutto di interpretazione, non perché attraverso il processo interpretativo si giunga a un coglimento diretto del vero, ma perché è solo nel processo interpretativo, inteso anzitutto in riferimento al senso aristotelico di espressione, formulazione, che la verità si costituisce.

Ripensati così, in termini deboli, i tratti dell'essere e della verità, il pensiero dell'essere non potrà più rivendicare la posizione di sovranità che la metafisica gli ha attribuito nei confronti della politica e della prassi sociale. Un pensiero debole, che è tale anzitutto e principalmente a causa dei suoi contenuti ontologici, del suo modo di concepire l'essere e la verità, è anche un pensiero che, di conseguenza, non ha più ragioni per rivendicare la sovranità che rivendicava il pensiero metafisico nei confronti della prassi. La situazione tipica del pensiero "forte" è, infatti, quella in cui pensante e pensato, chi pensa e cosa si pensa, sono solidali: si tengono in una stretta corrispondenza. Parlare, invece, di pensiero "debole" significa identificare il nuovo con l'altro, come altra cultura – sia esso la cultura di civiltà diverse, o di differenti giochi linguistici, o anche mondo virtuale contenuto nelle tracce della nostra tradizione che non sono mai divenute dominanti – ; esperire la differenza dell'essere come interferenza, sotto-voce; accompagnare l'essere al suo tramonto.

A prezzo di una drastica semplificazione possiamo, allora, far coincidere l'orizzonte in cui ci immette l'espressione "pensiero debole" con una forma di sapere fra le tante, seppure diversa da tutte le altre. Questo "pensiero" non è un conoscere; questo "conoscere" è un'esperienza globale. Questa esperienza è tale che non può essere trattata come un oggetto. È una presa con la realtà, o meglio, un realizzarsi. Il soggetto di questa esperienza non può essere confinato nella nozione di soggetto: non può essere staccato, isolato, dedotto, non è né un fascio di luce, né il limite dell'ombra. Eppure agisce, funziona: non sfuma in un niente, anzi si rivela complesso; allargandosi, il suo spazio si complica; intensificandosi, il suo tempo si articola.

Con Heidegger il pensiero diventa assoluta attenzione ed ascolto e con Wittgenstein viene a mostrarsi che il pensiero deve cedere ogni pretesa di totalizzazione, della "reductio ad unum". Il pensiero è, al tempo stesso, incluso ed escluso, cioè dentro e fuori le forme di mediazione simbolica; rimane aperto nella trascendenza, senza potersi né saldamente riafferrare nella determinatezza, né lasciarsi andare nell'indeterminatezza: percepisce la propria parzialità nel momento stesso in cui scopre in sé potenzialità insospettite. È soprattutto la critica della razionalità tecnico-scientifica, da Max Weber a Adorno, che ha messo in evidenza il carattere distruttivo di un pensiero che, non riconoscendo i propri limiti, assumeva la propria efficacia operativa come regola assoluta, impegnandosi, senza problemi, nella trasformazione del mondo.

Forse meglio di ogni altro filosofo contemporaneo, Adorno ha costantemente sottolineato il carattere fatalmente distruttivo della ragione illuministica e delle forme utopistiche: il pensiero deve mantenere l'apertura alla possibilità, alla promessa dell'altro, alla speranza. La critica dell'identità investe, quindi, ogni forma di assolutizzazione e di totalizzazione che può essere iscritta nel concetto di soggetto assoluto. C'è proprio un rifiuto di assolutizzare sia *l'identità*, come accadeva nell'idealismo, che la *non-identità*, come accadeva nelle diverse forme dell'irrazionalismo.

La filosofia ha, da sempre, effettuato una divisione tra le varie categorie di pensiero. Non possiamo dimenticare la «vecchia sciabola del nonno Cartesio»<sup>6</sup>, con la quale abbiamo diviso a metà tante cose: corpo e mente, logos e pathos, scienza e natura, oggetto e soggetto, maschile e femminile, razionale e irrazionale, discorso e figura, logica e intuizione. Dalla scienza ci arrivano segnali di una forte volontà di recuperare le metà mancanti operando una vera e propria ricucitura: di ricucitura, infatti, si tratta e non di sostituzione per imparare non a superare la realtà circostante, ma a guardarla con occhi diversi.

In tutto questo ripensarsi e ribaltarsi del pensiero occidentale, si sono aperte incrinature e cedimenti che predispongono all'apertura, al dialogo, creando un diverso atteggiamento del pensiero. Un pensiero che, accettando e abbandonandosi alla necessità dell'altro e quindi all'ascolto e alla relazione, acquisisce un nuovo tipo di forza, e, cioè, all'interno del *pensiero debole*, si sono creati cedimenti e incrinature nelle quali si è insinuato, sempre più forte, il pensiero delle donne. Esse, attraverso questi spiragli, sono riuscite a dare voce e dignità a secoli di esperienza e sapienza da sempre mortificate e taciute, perché estranee al sapere "ufficiale" delle leggi maschili.

La fine della cultura dell'Essere conduce verso l'abbandono e l'allontanamento dal paradigma platonico-parmenideo, dell'Essere inteso come struttura stabile, immutabile nel tempo e nello spazio. Con l'inizio del XX secolo, le scienze naturali cominciano ad indagare ambiti nuovi, caratterizzati da un tempo e uno spazio che non sono più semplici contenitori di materia stabile; insieme, spazio, tempo e materia interagiscono modificandosi mutuamente. «Nulla è e tutto si trasforma»<sup>7</sup>, afferma Dino Formaggio e, in questo, la cultura dell'Essere lascia il posto alla "cultura del divenire". Si abbandona, così, l'essere sempre identico a se stesso, incarnazione stessa dell'identità; il soggetto stesso si dissolve in una nebulosa di soggetti possibili in continua trasformazione, capaci di rinnovarsi, portando avanti una «danza» delle mutazioni nel tempo.

È proprio con lo sgretolarsi del paradigma dell'Essere platonico-parmenideo e dei concetti di Identità e di Soggetto Neutro Universale che si apre la possibilità di un terreno di confronto con il pensiero della Differenza sessuale. Le donne, infatti, sono sempre state le grandi escluse da tale soggetto che si professava neutro, ma, di fatto, era maschile: l'Uomo, inteso in senso universale. La cultura dell'Identico, del Medesimo, esclude per la donna la possibilità di dirsi in quanto soggetto. Il declino di tale cultura apre la strada al paradigma della dualità, proposto dalle donne, attraverso il quale è finalmente possibile dare pensiero e voce alla realtà che ci vede, da sempre nel mondo, non uno, ma due.

### 1.1. Genere/differenza: i vari approcci

«Gender» come differenza può essere considerato come un punto di svolta per mostrare le differenze dagli approcci che i planners traggono dal pluralismo. Il processo di "generare il genere", che risulta nella costruzione del genere, ha paralleli nella costruzione delle classi, delle razze e delle etnicità. Il termine *genere* (mutuazione dell'anglosassone *gender*) rappresenta una categoria di analisi che sta ad indicare che non basta la sessualità in quanto tale a caratterizzare il maschile e il femminile, ma anche la formazione culturale e la socializzazione all'essere uomo o donna, che non ha necessariamente a che fare col sesso. Questa prospettiva si interessa principalmente allo studio dei comportamenti e della formazione dei ruoli maschili e femminili, ritenendo che dalla socializzazione dipenda la differenza di ruolo attribuita ai due sessi.

Il termine *differenza*, invece, focalizza l'attenzione sul fatto che il «soggetto della conoscenza non è un essere neutro, ma sessuato» (Rivera Garretas, 1998). Le teoriche della *differenza*, infatti, ritengono che la specificità femminile sia legata principalmente al sesso e che sia loro compito difendere e valorizzare questa specificità da coloro che intendono ridurla ad una semplice costruzione dovuta alla socializzazione.

<sup>6</sup> Marinelli A (2002), *Etica della cura e progetto*, Liguori, Napoli, pag. 1

<sup>7</sup> Formaggio D. (1990), in E. D'Alfonso e E. Franzini (a cura di), *Estetica Tempo Progetto, Studi e Progetti*, CLUP, Milano, pag. 68

### *Il genere nelle principali tradizioni sociologiche: lo struttural-funzionalismo*

La scuola struttural-funzionalista affonda le sue radici nell'organicismo di Comte e di Spencer. Essi vedono il sistema sociale come un grande organismo, le cui parti sono strettamente interrelate. In tali parti esiste un sistema "normale" delle cose cui l'organismo naturalmente tende. L'organismo sociale, come lo chiama Durkheim, possiede uno "spirito", i suoi organi non stanno tutti sullo stesso piano, ma si differenziano in virtù dei bisogni dell'intero; tra le parti, dunque, si sviluppa solidarietà dal momento in cui tutte hanno una funzione. Nella società, secondo Comte, la famiglia è centrale, in quanto presenta una speciale sintesi tra solidarietà e subordinazione. Giunge ad asserire che l'organismo sociale dovrebbe essere più simile a quello domestico, benché ciò sia reso difficile dal fatto che la società non possa essere regolata «in base ad un insieme di differenze naturali così grandemente incontestabile» (Comte, 1967). Soprattutto per Spencer, la società è un organismo sottoposto ad un'evoluzione inarrestabile, e uno dei campi di studio privilegiati della sociologia deve essere la famiglia, in quanto formazione sociale diretta.

Durkheim funge da *trait d'union* tra le teorie organicistiche e quelle struttural-funzionaliste. Egli, con preciso riferimento a Tönnies, sostiene che la società moderna, la *Gesellschaft*, si caratterizza per relazioni impersonali, mentre la comunità, la *Gemeinschaft*, si fondava su relazioni personali; e laddove alla base di questa si trovava una solidarietà da lui definita meccanica, basata sulla semplice appartenenza al gruppo, la società moderna è tenuta insieme da una solidarietà che chiama organica, che è composita, complessa e non naturalmente determinata dalla coesistenza di individui diversi. *Gemeinschaft* e *Gesellschaft*, comunità e società, si contrappongono. La prima si fonda su relazioni «espressive», stabili e «personali», che sono viste come attributi della femminilità, mentre alla base della seconda vi sono relazioni «strumentali», «impersonali», definite come maschili.

Da questa distinzione, Parsons fa discendere la differenziazione dei ruoli sessuali nella famiglia. Egli afferma che in una famiglia moderna sia necessaria la presenza di due adulti specializzati nello svolgere ruoli specifici e differenti. Il padre-marito detiene la *leadership* strumentale, la quale si incentra sui rapporti tra la famiglia e il mondo esterno; sul principio dell'attribuzione prevalente quello della realizzazione, sulla diffusione la specificità, sull'affettività la neutralità affettiva, sul particolarismo l'universalismo e sulla collettività l'individualismo. Alla moglie-madre invece spetta il ruolo di *leadership* espressiva che si incentra sui rapporti interni alla famiglia, con conseguente rovesciamento dei valori. Il marito lavorando fuori casa mantiene la famiglia e ne determina la buona reputazione; in questo modo è esentato dalla cura dei figli e dall'organizzazione domestica, che sono i compiti della moglie.

Per gli struttural-funzionalisti dunque alla differenza biologico-sessuale corrisponde in modo univoco una differenza attitudinale, che riserva alle donne e agli uomini ambiti specifici diversi, funzionali al mantenimento dell'ordine e dell'equilibrio nella società. Gli uomini si occupano dell'ambito esterno alla famiglia, mentre alle donne è riservato l'ambito familiare, in virtù di quella che viene vista come una differenza strutturale tra i sessi, tale da determinare le differenze di ruolo.

### *La teoria del conflitto*

La teoria del conflitto poggia su tre assunti: «Il primo afferma che gli individui possiedono un certo numero di "interessi" di base che essi cercano di realizzare e che non sono peculiari di ogni singola società ma piuttosto comuni a tutte (...). Seconda e centrale per l'intera prospettiva del conflitto, è l'enfasi sul concetto di potere come nucleo della struttura e delle relazioni sociali e sulla conseguente lotta per ottenerlo (...). Il terzo aspetto distintivo della teoria del conflitto è la visione dei valori e delle idee come se fossero armi e non strumenti» (Wallace Wolf, 1985).

Il rapporto tra i sessi, che si esplica nella relazione matrimoniale, è basato su uno dei massimi conflitti. Da questo tipo di impostazione derivano due diverse scuole sociologiche, la scuola dialettica e quella relativistica, facenti capo rispettivamente a Marx e a Weber. Secondo la teoria marxista, le donne sono vittime dell'oppressione della società capitalistica e della famiglia borghese. Marx ed Engels sostengono che il borghese vede nella moglie un mero strumento di produzione. La rivoluzione neolitica, definita da questi come la grande sconfitta storica del sesso femminile, avrebbe comportato grandi progressi per l'umanità ma anche la creazione di istituzioni, la proprietà

privata e la famiglia, che ne avrebbero comportato la sottomissione. Gli uomini in questo modo avrebbero creato meccanismi per controllare le donne in modo da assicurare ai propri figli la trasmissione della proprietà privata. Lo sfruttamento dell'uomo nei confronti della donna deriva dal modo di produzione capitalistica e dalla funzione della proprietà privata; dunque la questione femminile si inserisce negli obiettivi politici del comunismo. Scrive Clara Zetkin, riferendo le parole di Lenin durante un colloquio con lei: «Le tesi devono mettere bene in luce che soltanto attraverso il comunismo si realizzerà la libertà della donna [...]. Il movimento comunista femminile deve essere un movimento di massa, una parte del movimento generale di massa, non solo del proletariato ma di tutti gli sfruttati e di tutti gli oppressi, [...]. Dobbiamo attrarle [le donne] dalla nostra parte perché contribuiscano alle nostre lotte e particolarmente alla trasformazione comunista della società. Senza le donne non può esistere un vero movimento di massa» (Clara Zetkin, 1948). La teoria di Marx ed Engels inserisce il problema della posizione delle donne nella famiglia e nella società, in un quadro globale che vede il modo di produzione capitalistico come generatore di oppressione e dunque di conflitto; con la dittatura del proletariato si costruirà una società di uguali, il dominio di un sesso sull'altro cesserà.

Gran parte delle materialiste femministe reputa questa analisi inadeguata; secondo loro non ci troviamo semplicemente di fronte al corrispondente dell'oppressione esercitata dalla borghesia sul proletariato: «gli schiavi domestici non subiscono lo stesso sfruttamento degli schiavi salariati. Si dovrebbe pagare loro uno stipendio affinché questo fosse vero» (Z. Eisenstein, 1979).

Kollontaj è stata forse colei che ha espresso con maggior forza punti di vista divergenti da quelli di Engels; secondo lei infatti l'origine dello sfruttamento dell'uomo sulla donna deriva non dalla proprietà privata, bensì dalla costruzione sociale della sessualità e dalla divisione del lavoro in base al sesso.

Altrove il conflitto tra i due sessi viene letto in termini di supremazia maschile, ed associato al capitalismo. Secondo Zilla Eisenstein «il patriarcato è l'ordinamento maschile gerarchico della società», le cui radici sono più biologiche che economiche o storiche. La cultura patriarcale esercita il controllo attraverso la "divisione sessuale del lavoro determinando separatamente ruoli, scopi, attività e tipi di lavoro» (Z. Eisenstein, 1979). In questo modo, capitalismo e patriarcato si combinano rinforzandosi l'uno con l'altro: mentre il patriarcato determina l'organizzazione gerarchico-sessuale della società in modo da attuare il controllo politico, il capitalismo lo sorregge.

Il compito delle donne è dunque quello di mantenere l'equilibrio, dando stabilità alla struttura patriarcale della famiglia attraverso il lavoro domestico, la cura e l'educazione dei figli; secondo l'ideologia capitalistica esse sono “non-lavoratori”, e anche quando sono inserite nell'economia, la divisione sessuale del lavoro e della società non subisce alterazioni, dal momento che esse svolgono due lavori ad un salario inferiore rispetto a quello percepito da un uomo che ne svolge soltanto uno.

Alcune pensatrici materialiste attiviste hanno inteso di mettere insieme i presupposti del materialismo storico, del femminismo e di quella corrente che viene definita “postmodernismo”, collegando i vari elementi con lo statuto di originalità del soggetto individuale femminile.

Nell'ambito della corrente weberiana, Collins ritiene che in ogni società il genere sessuale sia uno degli *status* di gruppo più importanti al fine di determinare le possibilità di ogni individuo. In qualunque caso le donne sono svantaggiate rispetto agli uomini nell'accesso al potere, alla ricchezza, all'autonomia e ad altre risorse importanti; in nessun caso conosciuto si verifica il contrario. Secondo Collins, la situazione di inferiorità delle donne è prodotta dallo slancio da parte dell'uomo/essere umano verso il conseguimento del piacere sessuale, insieme al fatto che i maschi sono fisicamente più forti e più grandi nella maggior parte dei casi. Egli infatti ritiene che le donne si trovino in una buona condizione nelle economie di sussistenza e in quelle particolarmente ricche, dove esiste una forma di potere in “equilibrio”, mentre in tutte le altre sono in una situazione di netta inferiorità.

All'interno della stessa corrente, sia Chafetz che Blumberg attribuiscono alla maternità biologica un ruolo centrale, ritenendo che sia questa a spiegare la differenza dell'essere donna; l'impatto della maternità può essere limitato ma non eliminato. In nessuna società le donne «come categoria si specializzano nei ruoli del settore pubblico/produttivo» (Chafetz, 1984). Ad esse com-

pete invece il lavoro riproduttivo. «Più alto è il tasso di fertilità e più grande è la distanza tra la casa ed il lavoro, minore il coinvolgimento femminile» (Chafetz, 1984) nell'ambito pubblico. Per modificare il loro *status* alle donne diviene necessaria la partecipazione al sistema produttivo.

La corrente sociologica detta fenomenologia è una scuola di pensiero che si propone di dare fondamento alla sociologia comprendente weberiana; «non solo il mondo viene considerato una costruzione continua degli attori, ma la "realtà" (in senso oggettivo) viene dissolta in una serie infinita di "realtà multiple", di "province finite di significato" il cui referente ultimo è comunque l'esperienza dell'attore» (Muzzetto, 1996). Rispetto ai bisogni ed ai ruoli delle donne nella società, la fenomenologia considera la realtà come un insieme di idee prodotte dal passato e sorrette dal presente, e si chiede se è «veramente "naturale" che le donne oltre a concepire figli, debbano anche prendersi la responsabilità di allevarli», o se invece esse «abbiano un reale "bisogno" di radicarsi nella sfera domestica, mentre i "bisogni" degli uomini si situano nella dimensione pubblica del lavoro salariato» (Wallace Wolf, 1985). E questo è uno dei maggiori argomenti di riflessione del femminismo contemporaneo.

Anche i teorici della scuola di Francoforte, facendo confluire nelle loro analisi elementi del materialismo storico, della psicoanalisi e del pensiero di Weber, costituiscono uno dei principali punti di riferimento delle teorie degli ultimi anni, in particolare per l'attenzione rivolta alla logica del dominio e a quella del principio di autorità.

### *Le nuove scuole di pensiero*

Nel 1949 esce *Le deuxième sexe* di Simone de Beauvoir, che pone le basi per l'apertura di una nuova fase del discorso femminista occidentale. In esso, l'autrice esamina la condizione femminile come si è venuta a fissare nel corso dei secoli. Da una parte infatti identifica nella differenza la nozione centrale di analisi ed indica la necessità del superamento di una visione gerarchica che vede l'alterità femminile come inferiore, in cui il maschile è assunto come «norma» ed il femminile come altro, come ciò che identifica la differenza, come «secondo sesso». Dall'altra apre la strada a quella che sarà detta la prospettiva del *gender*; infatti vi si esplica il concetto secondo cui «donne non si nasce, si diventa», riflettendo sull'influenza della società nella costruzione del maschile e del femminile e non valorizzando una *differenza* se non come, appunto, costruzione.

Negli anni Cinquanta si assiste all'ingresso delle donne come forza lavoro, ma è dalla fine degli anni Sessanta alla prima metà dei Settanta che il movimento femminista nasce come soggetto politico, che rivolge la sua attenzione alla disuguaglianza tra i sessi.

J. Scott afferma che il *genere* è il primo terreno sul quale il potere si manifesta. Le femministe denunciano lo squilibrio che il potere ha generato nel rapporto tra i sessi. In quegli anni nascono molti gruppi, associazioni, riviste femminili, e il dibattito in Europa e negli Stati Uniti assume una vasta portata, interessando i vari ambiti delle scienze umane e sociali. A livello mondiale – prima inter-nazionale e poi globale –, emerge l'urgenza di affrontare la questione della *differenza/genere*. L'Onu organizza convenzioni sulle donne, in particolare i Forum di Città del Messico, Copenhagen, Nairobi e Pechino.

Nelle società occidentali, l'occupazione delle donne si concentra nel settore terziario: «c'è stato in quegli anni un circolo virtuoso tra un settore pubblico che dava lavoro alle donne nei nuovi servizi e allo stesso tempo rendeva meno pesante il loro carico domestico, assumendosi compiti che fino ad allora avevano dovuto sbrigarsi da sole» (Valentini, 1997).

Da questa prima fase emerge la necessità, per il movimento, di dotarsi di strumenti di analisi e di ipotesi per la ricerca sia teorica che storica. Le femministe hanno bisogno di un nuovo paradigma che spinga avanti la riflessione e allo stesso tempo fornisca strumenti pratici, atti a conoscere la realtà per cambiarla. Il dibattito è essenzialmente filosofico ed una prima grossa spaccatura si ha tra le femministe dell'Europa continentale e le sostenitrici anglo-americane del *gender*. Negli anni Ottanta inizia a farsi sentire anche l'apporto delle scienze sociali: storia, antropologia e sociologia entrano in questo campo di studi, riuscendo spesso a spingere avanti il dibattito e contribuendo al superamento di *impasse* teorici.

All'interno delle teorie della *differenza* distinguiamo quattro posizioni principali: esse sono l'essenzialismo, il decostruzionismo, la teoria della differenza sessuale ed una visione postmodernista, che si intreccia alle teorie delle pensatrici etniche e post-coloniali. Analizzeremo l'evoluzione di queste correnti di pensiero negli ultimi anni, in particolare in quei testi che mettono in rilievo il ruolo della teoria sociologica, per giungere a tracciare percorsi comuni che portano ad una riflessione che affronta oggi la questione della differenza in termini di multiculturalità, e che spinge a riflettere non tanto in termini di *differenza*, quanto di *differenze*.

### *Il gender nelle elaborazioni anglosassoni*

La nozione di *gender* è legata alla peculiarità della lingua inglese ed ha un'importanza relativamente limitata nell'Europa continentale. Il termine, che viene utilizzato per la prima volta ufficialmente nel discorso scientifico nel 1975 da G. Rubin, si differenzia in primo luogo dal concetto di "condizione femminile" in quanto è un termine binario, che sposta il centro dell'attenzione dalla "donna" al "rapporto" tra i due sessi, un rapporto dialettico, di scambio continuo ed in continua evoluzione. Le differenze sessuali non devono condizionare la vita umana in modo definitivo. In secondo luogo, aggiungendo alle variabili di analisi il *gender*, non si vuole semplicemente sommare gli elementi, ma invece s'intende aprire una nuova prospettiva che faccia leggere in modo diverso l'insieme dei dati. «La nozione di *genere* può essere utile al fine di cogliere l'intersecarsi di varianti come il sesso, la classe sociale, la razza, lo stile di vita e l'età, cioè i fondamentali assi di differenziazione» (Scott, 1987).

Questa prospettiva sposta l'attenzione dalla differenza biologica, alla quale si era interessata all'inizio, ai fattori socio-culturali, attribuendo ad essi grande importanza nella "formazione" dei due generi. È una categoria all'interno della quale la teoria cerca di definire la costruzione sociale e la rappresentazione delle differenze tra i sessi.

«Studiare il genere nella storia dell'Europa contemporanea, dunque, non significa semplicemente prendere in considerazione la storia delle donne. Vuol dire piuttosto studiare i divari culturali, le differenze e le asimmetrie tra gli uomini e le donne, e valutare in che misura le tendenze della società attuale influiscano sugli storici squilibri di potere tra i due sessi» (Ginsborg, 1998). Nello studiare come si costruisce il *genere*, ad esempio, alcune antropologhe hanno sostenuto che esso è inseparabile dalla parentela (Rivera Garretas; 1998).

Nelle scuole anglosassoni si dà molto rilievo alle ricerche empiriche, al fine di rilevare le disarmonie legate al *gender*, ed in vari manuali di sociologia (Robertson 1988; Collins 1981; Giddens 1991) si utilizza il *gender* come categoria analitica. Shapiro afferma che diviene «impossibile agli scienziati sociali evitare di trattare il genere nei loro studi sulla differenziazione sociale, così come non possono evitare di trattare questioni come la classe, la parentela, il rango» (Shapiro 1981). È questo uno dei luoghi centrali di divergenza con le teorie della *differenza*, le quali vedono nell'uso empirico della categoria, il pericolo di una perdita di base teorica, ritenendo che la categoria di genere non sia immobile ma invece in continua evoluzione e che solo con l'aiuto di una filosofia sottostante non si corra il rischio di cadere nella ricerca fine a sé stessa.

Un punto che le teorie del *gender* non prendono in considerazione, è quello di una definizione rigorosamente teorica del soggetto donna, giacché esse indirizzano le loro analisi su un piano strettamente empirico, utilizzando il *gender* come strumento di analisi sociale e non come categoria ontologica; l'approccio del *gender* enfatizza in questo modo la questione dell'accesso femminile alle opportunità nei diversi ambiti della vita sociale. Da un punto di vista estremo, può condurre all'idea di un individuo astratto, né maschile né femminile ma razionalmente orientato all'attuazione delle proprie potenzialità di essere umano. Di un concetto, il femminismo, senza il contenuto, le donne.

I campi in cui l'introduzione della categoria di *gender* sembra aver prodotto una ridefinizione dell'impianto analitico sono quattro (Piccone Stella, Saraceno, 1996). Il primo campo si riferisce all'organizzazione del tempo, sia a livello individuale che sociale. Partendo dall'assunto secondo il quale il tempo delle donne è organizzato in modo diverso da quello degli uomini, questo tipo di studio si è concentrato sulla verifica delle asimmetrie, analizzando come vengono organizzati i

tempi nella famiglia e più oltre nella società. studi, negli Stati Uniti, si sono concentrati su questo aspetto, proponendosi una più equa redistribuzione degli orari e dei tempi tra i generi. In Italia è stato centrale il concetto di “doppia presenza”, che Laura Balbo ha coniato per descrivere il modo di vita nell’attuale società della donna occidentale, la quale somma un lavoro produttivo, esterno, a quello riproduttivo, che si esplica nella cura della famiglia e dei figli. Il secondo campo riguarda il lavoro, ed in particolare l’analisi delle disuguaglianze sia di accesso che, all’interno del mercato, di ascesa. Da una parte emerge la necessità di rivedere la definizione stessa di lavoro, la quale è tutt’ora ancorata a schemi che oggi non sono più attuali. Se prima il lavoro era quello maschile, oggi la società globale porta con sé la necessità di ridefinire il concetto stesso di lavoro, costringendo a rivedere sia gli indicatori che le fonti. Finora è rimasto celato il lavoro sommerso delle donne che si sviluppa nel cosiddetto terzo settore (spesso lavoro a domicilio seppure in forma nuova), il quale apre nuove prospettive al mercato. Sempre all’interno di questo campo, alcuni studi si sono concentrati sul fenomeno della duplice segregazione, orizzontale e verticale, nel mercato del lavoro. Alle difficoltà di accesso delle donne in alcuni settori professionali - quelli che comportano maggiori responsabilità e che implicano una retribuzione elevata -, si sommano infatti le difficoltà che le donne trovano nella prosecuzione della carriera. I dati mostrano infatti che se le donne hanno superato gli uomini nel campo dell’istruzione, persiste quella che viene chiamata “segregazione occupazionale”, che si concretizza nella femminilizzazione delle professioni e nella segregazione verticale che limita alle donne i progressi di carriera. Il terzo campo riguarda le analisi dei processi di formazione e differenziazione dello stato sociale; i sistemi di *welfare* in effetti hanno distinto due ruoli ben chiari nel modo in cui hanno formulato sistemi di diritti e meccanismi di redistribuzione; allo stesso tempo, la nuova organizzazione della famiglia e della società ha portato alla formazione di nuovi bisogni e di nuove risorse. Questi sono studi su cui l’Unione Europea ha deciso di investire, in modo tale da poter “leggere” la struttura della società ed interpretare i bisogni, in termini di servizi, che la società potrà manifestare. Ritenendo infatti che l’evoluzione dei ruoli rispettivi delle donne e degli uomini è uno dei principali aspetti dell’evoluzione della società, la Commissione nel 1995 ha istituito un gruppo di Commissari con il compito di stimolare all’interno della Commissione stessa la discussione, e di vigilare affinché la dimensione della parità di opportunità sia inserita in modo trasversale nelle politiche generali e divenga un filo conduttore dell’azione comunitaria. Il programma si articola intorno a sei obiettivi, che consistono nell’edificazione della partnership in una società che cambia, nel promuovere la parità in un’economia che si evolve, nel consentire a donne e uomini di lavorare e occuparsi della famiglia, nel promuovere un’equilibrata rappresentanza dei sessi nel processo decisionale e infine nel controllo sull’attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione del programma. L’ultimo campo è sede di dibattito teorico all’interno dell’analisi sulla stratificazione e la mobilità sociale, nel quale le questioni di genere sono diventate essenziali a due livelli. Il primo riguarda il genere come categoria di stratificazione, il secondo, che si collega alle tematiche affrontate nel primo campo, riguarda la questione della famiglia-coppia, che viene ad essere studiata in quanto unità base nella stratificazione sociale.

Contemporaneamente a questo tipo di studi, negli anni Ottanta negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna si sviluppano i *Men’s studies*. Questi corrispondono ad un tipo di esperienza simile a quella del femminismo della prima fase; nascono gruppi di autocoscienza in cui l’approccio alla natura maschile è operato rovesciando lo stereotipo tradizionale dell’uomo forte, per metterne a fuoco i lati femminili repressi, le “debolezze”. A questo proposito è interessante uno studio di Connell, il quale parla di una «scienza della maschilità» (Connell, 1996). Partendo dall’assunto secondo il quale la maschilità normale viene percepita come fondamentalmente legata al potere (almeno nei paesi a capitalismo avanzato), il genere diviene il modo in cui è ordinata la prassi sociale. Per descrivere la struttura del genere Connell utilizza un modello triplice, che distingue i rapporti di potere, di produzione e di *catexis*, affermando che le relazioni tra i generi sono una componente importante della struttura sociale nel suo insieme e la politica dei generi è una delle principali determinanti del nostro destino collettivo.

## 2. Il Pensiero della Differenza sessuale

Il pensiero della Differenza sessuale fa capo alla produzione della filosofa francese Luce Irigaray ed ha trovato tra le sue discepole più produttive, in Italia, il gruppo Diotima dell'Università di Verona.

Troppo spesso questo tema viene trattato in maniera generalizzata, come una polverizzazione del vecchio Essere Universale, una frantumazione infinita che, pericolosamente, torna a lambire le rive del Neutro, mentre, invece, il pensiero delle donne rimane ancorato alla primigenia differenza sessuale, al suo carattere irriducibilmente duale e asimmetrico, come unica vera alternativa al pensiero universale, neutro, astratto. È evidente che le connotazioni della differenza riconducono alla fine della cultura dell'Essere, al disincanto verso una Verità intesa come unica, alla dissoluzione del soggetto pensato coincidente con l'ente, incarnazione stessa dell'identità e quindi modello unico di riferimento. Improvvisamente, ci rendiamo conto che è la differenza, di qualsiasi natura e genere, che ha mandato da sempre avanti il mondo, a partire dalla differenza sessuale. Eppure diventa difficile pensare alla differenza come ad un valore positivo forse perché relazionarsi con l'altro da sé chiama in causa la *diversità* che è dentro ciascuno di noi, la dissoluzione della propria identità che precede qualsiasi altro rapporto con le diversità circostanti. È ancora caro e consolatorio un pensiero di identità e, soprattutto l'avere punti di riferimento stabili, Valori Supremi.

Nel dire "io sono una donna", la donna si pensa sessuata. Non, dunque, mente astratta dal corpo, neutro universale, che dispone l'ordine del mondo. Se la donna si pensa sessuata, si pensa nella dimensione del due: «l'esser due degli esseri umani» (A. Cavarero).

Riconoscere, allora, la diversità di genere non significa negare l'altro, ma fondare l'altro: «restituire al mondo quella differenza fra i due sessi che sempre si presenta nel fatto di ogni nascita» (A. Cavarero). Non si tratta dunque di ordinare il mondo, o la città, al femminile, ma di scardinare/scomporre il mondo, o la città, con l'ingresso dell'altro, il passaggio dall'ordine dell'Uno all'ordine/disordine del Due. Nel termine differenza si indica una relazione intesa come evento nel tempo e un'identità femminile che si definisce nel divenire della relazione. Si esce, così, dal concetto di identità come proiezione di sé a misura del mondo che finisce per negare il mondo ed è il contrario della relazione: «L'ego che pensa pura attività e perciò senza età, senza sesso, senza qualità e senza biografia» (H. Arendt). Nella relazione che pone ad evento l'essere esso si definisce nel divenire della relazione.

Il pensiero della differenza non nega l'altro, ma non accetta di *ricomporsi nella mediazione*. Pensare la città in termini di mediazione, significherebbe isolare artificialmente le diversità di genere e arrivare a un medium che, nella migliore delle soluzioni, per assumere astrattamente le differenze, le nega ambedue. Bisogna ricordare come il pensiero della differenza sia nato proprio da una rivendicazione fortemente soggettiva del movimento femminista, iniziando proprio con le parole «io sono una donna». Pone, in tal modo, un pensiero legato al corpo che parla, un pensiero sessuato legato alla biografia e alla storia. Questa origine ricompone l'astrattezza del pensiero obiettivamente maschile e mi sembra sia un elemento da ritenere di fondamentale importanza. Il secondo punto di questo pensiero, che dobbiamo tenere presente, è quello di un'identità femminile, che nel termine differenza, si propone come identità che si va facendosi, quindi non precostituita, che si mette a organizzare il mondo o la città, ma un'identità che si forma nella relazione, e si mette in una condizione temporale, si inserisce in un divenire relazionale.

Possiamo rintracciare alcune parole chiave. Una prima parola chiave sembra possa essere «atopicità». La donna è atopia nell'ordine maschile, come dice Adriana Cavarero; dà ordine simbolico a ciò che nell'ordine maschile è considerato atopico, senza luogo, dà valore a ciò che non ha luogo nell'ordine patriarcale. Però, nello stesso tempo, si vuole attenersi a questa atopia, poiché se il topos è obiettivante e fisso, un pensiero che parla sempre da un corpo, mantenendo la relazione alla soggettività, non può che attenersi alla storia. E cioè, se si inserisce la soggettività nell'ordine dei luoghi, non si può trovare un altro topos, ci si deve tenere all'atopia, e sempre la relazione rimanda all'individuo in divenire, in mutazione. Esser donna è «fortissimamente reale, benché atopico - senza luogo - nell'ordine patriarcale» (A. Cavarero). È dunque il concetto stesso di realtà a dovere



essere ridefinito per far sì che si renda «luogo di un ordine simbolico, femminile, ciò che compare come non luogo nell'ordine patriarcale». Questo sovvertimento può avvenire solo quando le donne ricuciono l'antica frattura che distanzia il loro essere dal proprio corpo sessuato. Sempre a partire dal pensiero di Adriana Cavarero, occorre «tenersi all'atopia», come radicamento nella genealogia e nell'esperienza femminile per non incorrere nell'omologazione e lasciare spazio alla città dei due generi. La seconda parola chiave è «sintassi». Sintassi è una parola che, come dice Sandra Bonfiglioli, riferendosi alla città dell'ospite, rimanda non a una legge, ma piuttosto a un modo di articolazione della frase. La sintassi tiene in piedi le frasi, ordina il pensiero dall'interno, stabilisce un come, ma non stabilisce una cosa. La terza parola potrebbe essere ospite nella duplice accezione di chi ospita e di chi è ospitato: potrebbe essere un bel marchio al femminile sull'idea dell'abitare. Infine la parzialità che nasce proprio dal pensiero delle donne che si pone al mondo come l'esser due.

La filosofa Wanda Tommasi ricorda che una voce, o un pensiero, senza corpo, come nel mito di Eco, è una voce condannata a ripetere all'infinito, che perde la dignità del dire.

Le connotazioni della differenza riconducono alla fine della cultura dell'Essere, alla dissoluzione del soggetto pensato coincidente con l'Ente, incarnazione stessa dell'identità e quindi unico modello di riferimento. Ci rendiamo conto che è la differenza, di qualsiasi natura e genere, che ha mandato da sempre avanti il mondo, a partire dalla differenza sessuale. Eppure pensare alla differenza come valore positivo non è cosa facile perché relazionarsi con l'altro da sé chiama in causa la diversità che è in ciascuno di noi, la dissoluzione della propria identità. Complessità e diversificazioni interne rendono un sistema flessibile, capace di adattarsi ai mutamenti esterni, evolversi e quindi sopravvivere. In biologia complessità e differenza sono sinonimi di sopravvivenza e crescita; allo stesso modo, sul piano sociale e culturale, integrazione non significa omologazione, appiattimento delle differenze. Il Pensiero della Differenza Sessuale apre alla possibilità di pensare alla realtà e di pensarsi nella realtà come duali. È solo a partire dall'accettazione della prima vera differenza, quella sessuale, che si diventa capaci di molteplicità e si diventa sensibili nei confronti di ogni differenza circostante. Vero è che la consapevolezza della estraniamento ci getta nello sconforto: la tentazione di ricucire questa distanza è immediata, ma è una strada che riporta al punto di partenza. È solo nella relazione, «nel radicamento in un progetto comune» che è possibile trovare quella forza necessaria per tenersi in prossimità del vuoto rimanendo in equilibrio, per vivere quella soglia senza sgomento o tentativi di fughe. Il pensiero della differenza ci ha fatto comprendere che la donna non è soggetto del suo linguaggio e così, nello spazio dell'ordine simbolico costituito dalla cultura e dal codice sociale maschile, il femminile non viene accolto in quanto diverso, ma in quanto neutro.

La città è sì una pluralità di soggetti, ma una pluralità di soggetti sottoposti ai principi ordinativi e organizzativi della struttura patriarcale irrelazionista e tassonomica. Nella metropoli la donna viene caratterizzata da un'uguaglianza di diritti che non soddisfano le sue necessità. Tali diritti sono i diritti di cittadini astratti e sono più o meno copiati da doveri e diritti patriarcali come dice Luce Irigaray.

### **3. Le feminist theories nelle pratiche di pianificazione**

I teorici della pianificazione sembrano essere sospesi tra modelli e posizioni di rottura di una razionale funzionalità, distanza critica, istanze universalistiche, prospettive totalizzanti, pratiche apolitiche ed una varietà di cambiamenti che si emanano dal post-moderno, post-strutturale, ermetico, de-costruzionistico, post-coloniale e prospettive femministe. Ma, al di fuori della planning theory, esiste una moltitudine di fertili e coinvolgenti dibattiti intellettuali che potrebbero aiutare a ripensare su riflessioni epistemologiche. In questo senso, nel dibattito, il punto centrale è stato quello di andare a ricercare il legame per creare collegamenti epistemologici tra la planning theory e la feminist theory.

È innegabile che esistono un certo numero di teorici di pianificazione che leggono la letteratura femminista, senza applicare alla pratica questa letteratura. Perché succede questo? Esistono degli impedimenti istituzionali e/o intellettuali che bloccano il dialogo tra i teorici della pianificazione e le teorie femministe? Perché non si è attraversata questa linea di confine?

Questi concetti portano a riflettere sulla epistemologia. Certamente la planning theory ha bisogno di costanti e sostanziali re-indirizzamenti, ma l'assunzione epistemologica "grida a gran voce" per essere ripresa in considerazione. Si sono fatti significativi passi in avanti per capire il ruolo delle donne nella pianificazione riflettendo, in primo luogo, sui modi, attraverso i quali, le donne sono "iniziate" alla professione, sulle opportunità di lavoro e sui diversi gradi di difficoltà che incontrano rispetto all'uomo. Solo negli ultimi anni la riflessione si è spinta verso la conoscenza e la logica dell'interpretazione per pianificare a partire da una prospettiva di genere (Sandercock, Forsyth, 1990).

Il dibattito ha cercato di esplorare varie tematiche: l'invisibilità del genere nella teoria di pianificazione ed il tentativo di trovare un dialogo tra planning theory e feminist theory (Marsha Ritzdorf); i modi attraverso i quali la teoria femminista può aiutare i pianificatori a conoscere le realtà correnti (Helen Liggett); se una consapevolezza della differenza può essere di aiuto ai planners e può condurli ad un senso di libertà, di giustizia e a stabilire relazioni e valori comuni (Susan Fainstein e Beth Moore Milroy); il guardare attraverso le teorie femministe per comprendere come giudizi morali e nuove metodologie possano essere incorporate in un pianificazione radicale (John Friedmann); il progetto femminista epistemologico, argomentando a favore di un "sapere collegato", ha implicazioni chiare per la teoria e la pratica di pianificazione (Leonie Sandercock e Ann Forsyth); la necessità di non effettuare rigide e categoriche scelte quando ci «avventuriamo» nel rapporto tra planning theory e feminist theory, cercando di aprirci verso nuove direzioni (John Forester); cosa la feminist theory può far sua dalla planning theory (Iris Marion Young).

### *3.1. Pianificare con voce differente*

Dall'ascolto di quelle voci femminili «dissonanti» si apre la porta alla scoperta di una differenza fra il soggetto morale maschile e femminile che, a sua volta, porta con sé «un modo diverso di parlare anche della condizione umana». Il nocciolo di tale scoperta consiste proprio nella messa a fuoco di una posizione etica femminile orientata alla relazione, contro quella maschile orientata all'individualismo. Non si tratta di inchiodare donne e uomini a questa sorta di divisione sessuale del lavoro morale, ma di decostruirla e di cambiarne il segno. Quella distanza fra donne e uomini, che la teoria psicologica e il senso comune leggono come spontanea vocazione delle donne all'oblatività verso l'altro, «l'olocausto di sé», e degli uomini alla concentrazione sul sé, si rivela una differenza indotta dall'iniziazione femminile all'ordine patriarcale e alle sue opposizioni binarie e gerarchizzate, «la testa sul corpo, il pensiero sulle emozioni, il sé sulle relazioni, i padri sopra le madri».

Correntemente interpretata come un deficit rispetto allo standard di autonomia del soggetto maschile, la posizione femminile si rivela, in realtà, «non più deficiente, ma differente», portatrice di un diverso modo di percepire e costruire la realtà, basato sulla rottura di quelle opposizioni, sul contatto fra corpo e testa, fra esperienza e linguaggio, sulla matrice relazionale dell'io e dell'esistenza umana. Il deficit diventa, in tal modo, una risorsa. Diversamente interpretata, la differenza femminile apre, nella pratica, un percorso di libertà e comporta, nella teoria psicologica e politica, uno «spostamento del paradigma» tradizionale costruito sul preteso universalismo della misura maschile. Rottura dell'ordine simbolico patriarcale, mancanza femminile ribaltata in risorsa, ripetizione del ruolo rovesciata in salto di libertà, spostamento del paradigma universalista: sono concetti e passaggi familiari a chi frequenta il pensiero italiano della differenza, che li ha elaborati e che ha, via via, modificato la pratica politica e la proposta teorica per evitare il rischio che vengano riassorbiti in un nuovo paradigma identitario o essenzialista.

L'obiettivo è quello non solo del dare voce alla differenza femminile, ma dell'interpretare e trasformare la realtà con voce differente. Sono le donne più degli uomini ad essere potenzialmente portatrici di quella «resistenza» psicologica inscritta nel corpo, perché nelle donne il processo di interiorizzazione delle scissioni e delle gerarchie dell'ordine patriarcale inizia più tardi che negli uomini, e lascia aperta e viva la memoria di una condizione, non scissa e non gerarchizzata, dell'esperienza e dell'emotività.

Ci troviamo, allora, di fronte ad una morale aperta alle differenze: l'esistenza di due modelli diversi di riflessione morale, che caratterizzano, seppure con qualche ambiguità, l'etica tipicamente maschile e quella tipicamente femminile. In realtà, questa proposta teorica è stata molto contestata, perché essa sembra definire un'essenza fissa e specifiche caratteristiche e competenze a uomini e donne; essa darebbe, cioè, un contenuto specifico a ciò che è femminile o maschile e questa è considerata un'operazione discutibile in quanto impedisce la possibilità di riconoscere differenze tra le donne, come anche tra gli uomini, che pure esistono, e che offre una descrizione di ciò che è tipicamente femminile molto vicino a ciò che la tradizione patriarcale, contestata appunto dalle femministe, ha definito come femminile, per esempio, la maternità, l'altruismo, la cura.

Ciononostante, questa rivalutazione dei sentimenti, dell'attenzione alle situazioni particolari e alle relazioni - non come caratteristica delle donne, ma come caratteristica di una riflessione morale più aperta al darsi delle differenze, a cominciare da quella sessuale - è stata ampiamente riconosciuta e indicata come una strada fruttuosa per la riflessione morale di tutti, uomini e donne.

Attraverso uno studio sulla formazione del giudizio morale nei ragazzi e nelle ragazze, Carol Gilligan scopre nelle ragazze la vocazione a tenere insieme le relazioni, la vocazione per un'etica della cura, piuttosto che per un'etica dei diritti come è prevalente nei ragazzi. Il mondo femminile non è fatto solo di regole, ma di rapporti reciproci; nel loro orizzonte etico è centrale il dialogo tra i soggetti, tra gli individui e si verifica un significativo atteggiamento morale verso la mediazione e il convincimento, l'attenzione per le situazioni, e non solo per i fatti, una notevole capacità di proiezioni sul futuro. Viene così introdotto, anche nelle teorie femministe della differenza, il concetto di interdipendenza tra gli individui.

La Gilligan introduce la differenza tra etica della cura, tipica delle ragazze, ed etica dei diritti, invece più maschile, ma l'autrice non intende proporre l'etica delle donne come unica e universale: il suo intento è quello di fornire, alle donne, uno sguardo autonomo su se stesse e sulla propria vita, autorizzarle a parlare di sé con la propria voce, sfuggendo alle ingiunzioni plurisecolari che ne prefigurano il posto, il ruolo e l'identità. L'autrice parla di un senso di morale consapevole, basato su relazioni di cura, contrapponendo l'etica della cura all'etica della giustizia, in cui i giudizi possono esser giusti e sbagliati. L'etica della cura, che sollecita percorsi contestuali del sapere e contiene una preferenza implicita per la solidarietà sull'individualità, è più tipica delle donne che degli uomini. La Gilligan spiega i profili morali di una "buona società" nella quale un'etica della cura e della solidarietà tempera lo stimolo ad accumulare, proprio di un'economia individualistica e competitiva. Profili morali che fanno parte della visione utopica verso cui dirigiamo i nostri sforzi e che è radicata nelle continue lotte femministe per l'uguaglianza delle donne nella interazione, sempre maggiore, tra le sfere della vita privata e pubblica. Nella misura in cui le donne realizzano l'uguaglianza in queste sfere, la conoscenza morale delle donne comincerà ad informare le pratiche e le politiche quotidiane. Ed allora, l'etica della cura della Gilligan offre una importante prospettiva critica per una teoria di pianificazione che cerca di arricchire la gente più del profitto.

Fondamentalmente il pensiero femminista ha dentro di sé un attacco alla dominazione maschile, cioè al fatto che gli uomini hanno costruito le città sui loro modelli. Persino quando le donne hanno occupato posizione di pianificatrici, esse hanno subito il modo di pianificare degli uomini: a loro è mancata la forza di ri-orientare la pianificazione secondo gli interessi delle donne.

All'interno dell'apparato della pianificazione la zonizzazione, ad esempio, esaspera la divisione tra casa e posto di lavoro, emblematico di un capitalismo a larga scala. Il capitale governativo programmatico accetta il punto di vista delle attrezzature sociali come "soft", in contrasto con le infrastrutture e gli edifici che rappresentano gli investimenti "hard".

La prima fase della teoria femminista costituì un attacco all'androcentrismo ed al riesame delle categorie sociali da un punto di vista di genere. Più recentemente, le teoriche hanno tentato di andare oltre un'attenta indagine di relazioni sociali, secondo valutazioni chiare di equità e razionalità e hanno proposto criteri che trascendano il dualismo occidentale. Con l'opinione che le donne parlano "con voce differente" (Gilligan, 1982) si è arrivati ad uno sforzo di articolare nuove teorie basate sui concetti, considerati "valori femminili", di vicinanza ed empatia.

Il femminismo implica approcci intuitivi e partecipativi per raggiungere la conoscenza e le soluzioni contestuali non razionali per la pianificazione dei problemi. La teoria femminista, in questo modo, ci porta ad una prospettiva che, partendo dai concetti di relazioni comuni e valori incommensurabili, sostituiscono lo sviluppo dei consensi per approcci diversi, proteggono il debole e fanno riconoscere l'importanza del sentimento. Questo approccio sembra offrire la possibilità di una pratica di pianificazione più umana.

«Gender» non è la sola semplice categoria di analisi, è una categoria che è stata resa virtualmente invisibile nella teoria e nella pratica di pianificazione. Al centro di tutti i lavori femministi, c'è un'idea unificante che il gender è un aspetto significativo per una costruzione culturale, sociale, politica ed economica della realtà. Il pensiero femminista rifiuta la facile spiegazione che la teoria possa essere "neutrale", rigettando l'annullamento delle differenze. Nel termine gender c'è un implicito posizionamento di valori sul ruolo delle donne.

La feminist theory rifiuta i più ricorrenti punti di vista epistemologici maschili, mostrando come gli attuali valori della conoscenza sono definiti su categorie maschili, e quindi neutre, mentre le migliori ricerche sono quelle che creano un ponte tra la teoria e la pratica.

Negli anni '70/'80 fiorì la letteratura sulle donne e sulla pianificazione che, all'inizio, si focalizzò sull'analizzare come le donne si muovevano nell'ambiente urbano a partire dalla diversa vita quotidiana di donne e uomini che comportava un differente uso dello spazio. Fu chiaro che il capire e il rispondere a queste differenze era importante per lo sviluppo della comunità. Le analisi sviluppatasi, i processi delle strutture urbane e suburbane e quelli del fare politica da un punto di vista femminista riguardavano la totalità della vita delle persone e il modo in cui uomini e donne erano trattati e posizionati differentemente in uno spazio sociale, politico, economico e fisico.

I planners, da sempre, hanno assunto una posizione storicamente maschile, ma i cambiamenti avvenuti hanno fatto in modo che non si possano continuare ad ignorare i differenti stili di vita che uomini e donne assumono nelle città: se si ammette che le donne hanno una loro prospettiva si sta negando il mito dell'essere neutro e razionale. Nella professione di pianificatori essere donne, o essere interessati a problemi femminili, significa rigettare, esplicitamente, molto di quella che è la pratica di pianificazione corrente. Per il pensiero femminista bisogna accettare il pluralismo e ciò significa un modello razionale in favore di un modello in cui ci sono diversi modi di "conoscere" il mondo e costruire risposte idonee ai problemi; un modello, cioè, basato sulla flessibilità più che sugli immutabili principi di decisioni "giuste" e decisioni "sbagliate". Certamente la nuova enfasi sulla negoziazione e sulla mediazione, come strumenti essenziali del percorso del planner, indica che la flessibilità sta diventando molto più importante nella pianificazione che nel decision making. Attraverso le loro esperienze di vita le donne hanno capito che il risultato finale di un'azione riflette sempre le esperienze personali.

Le teorie femministe mettono in discussione i principi universalmente validi e non si rivolgono alla razionalità come la base della maggior parte delle azioni umane. Sono generalmente disinteressate alla conoscenza fine a se stessa per applicarla a problemi reali. Le ricerche femministe, che sono acutamente consapevoli del pervasivo androcentrismo che ha influenzato la forma dell'ambiente urbano, non possono essere disinteressate alla creazione di un ambiente "non-sessuato". Per le donne la teoria e la pratica saranno sempre attività integrate. Il problema è il persistente generalizzare al femminile quello che è considerato inferiore: lo sminuire il femminile rinforza l'edificio della dominanza maschile col definire la donna in termini materiali, emozionali.

È la differenza una questione di uguaglianza o è solo una questione di sesso o razza? O le differenze sono anche costruite nelle strutture fondamentali come la filosofia, il simbolismo, il linguaggio che ci aiutano a capire noi stessi e come ci relazioniamo nel mondo?

La donna è negativamente identificata come “non uomo”, e in questo senso è neutra; non ci può esser uguaglianza sessuale, o relazioni di genere, perché manca la consapevolezza dell’essere due. La questione del dove evocare la donna come oggetto che ha la potenzialità di essere uguale all’uomo, che già è l’oggetto, sta proprio nel soggetto umano unificato: fino a quando la donna è considerata un oggetto, non c’è possibilità perché possa essere considerata uguale. Nel pensiero occidentale essa non è un oggetto, ma sempre un predicato e non può diventare un oggetto riconosciuto. Si tratta, allora, di costruire un oggetto nuovo, probabilmente dai frammenti della cultura occidentale ed anche dalle immagini recentemente generate, in maniera tale da ri-strutturare le relazioni tra donne e uomini. Il progetto femminista si fonda sul riconoscimento esplicito che il genere e le differenze di genere pervadono tutti gli aspetti della vita sociale, compreso la lingua, la coscienza morale e le categorie con cui pensiamo. Poiché le donne sono state e continuano ad essere subordinate agli uomini sia nelle sfere pubbliche che riservate, il progetto femminista è un progetto di emancipazione: ciò significa la dissoluzione dei rapporti patriarcali.

Ci troviamo di fronte ad alcuni punti fondamentali: la necessità di occuparsi, continuamente e riflessivamente, dell’importanza del genere e dell’asimmetria di genere come caratteristica di base della vita sociale; la centralità di innalzare la consapevolezza come strumento metodologico specifico e come un orientamento generale o “modo di vedere”; la necessità di sfidare la norma dell’obiettività che suppone che l’oggetto, e un oggetto di ricerca, può essere separato e che le esperienze personali e/o contestuali non sono scientifiche; la preoccupazione per le implicazioni etiche di ricerca femminista; l’enfasi sull’ambiente delle donne e sulla trasformazione delle istituzioni sociali patriarcali.

L’esclusione, apparente, delle donne dall’epistemologia che ha dominato le scienze sociali dal diciannovesimo secolo, quello del positivismo, ha condotto le teoriche femministe ad argomentare sulle epistemologie tradizionali che hanno escluso le donne come “conoscitrici” o agenti di conoscenza ed escluso le esperienze di vita delle donne come validi fuochi di studio; che la voce della scienza è maschile; che la storia è scritta soltanto dal punto di vista degli uomini, della classe e della razza dominanti. Fino agli ultimi anni settanta le femministe hanno proposto teorie alternative di conoscenza che legittimano i richiami delle donne come “portatrici di conoscenza”, cercando di creare una scienza migliore “aggiungendo le donne” alle analisi tradizionali. Il progetto femminista epistemologico, così definito, ha implicazioni chiare per la teoria e la pratica di pianificazione. Mentre l’esito di un’epistemologia femminista distintiva rimane una controversia, una prospettiva femminista coinvolge l’attinenza dei seguenti modi del sapere nella pratica di pianificazione: in primo luogo, il *parlare*, considerando l’importanza della tradizione orale, del raccontare, “del pettegolezzo”; in secondo luogo, l’*ascoltare*, che Forester descrive, in maniera molto acuta, come “politica sociale della vita quotidiana”; in terzo luogo, il *sapere* tacito o intuitivo; in quarto, la *creazione di forme simboliche* (pitture, murali, musica) che possono essere il modo più importante di comunicare, particolarmente nel processo di partecipazione della comunità. Per concludere, l’*agire*: o, come Jane Addams nel suo lavoro, lo chiama, l’«imparare facendo».

La categoria “donne” è una categoria unificante capace di oltrepassare le differenze di classe, razza, etnicità e preferenza sessuale. L’importanza di questa valutazione non dovrebbe essere persa nei collegamenti con la teoria di pianificazione, dato che suggerisce l’urgenza di sviluppare una teoria e una pratica di pianificazione per la “molteplicità”, al centro della quale debba esserci un riconoscimento ed una celebrazione della differenza. Non si tratta, quindi, di privilegiare una sola sfaccettatura dell’identità, compreso il genere, in quanto l’identità può essere multipla. L’attenzione femminista alla differenza significherà la preoccupazione per una miriade di esiti: disuguaglianza, equità, partecipazione, dignità, rispetto, autonomia, responsabilità politica e associazione. L’attenzione al punto di vista delle donne significherà la preoccupazione rinnovata per gli esiti della filosofia della scienza e della fenomenologia: l’intenzionalità, l’obiettività e la soggettività, il relativismo, la giustificazione, il costruttivismo, l’azione e la cognizione, la conoscenza e la sensibilità.

L'attenzione all'essenzialismo significherebbe, ancora, la preoccupazione per gli esiti della lingua, del discorso e delle politiche: giochi di lingua, schemi concettuali, traduzione ed incommensurabilità, identità ed auto-interpretazione, conoscenza e potere.

Siamo separati dall'altro in mille modi, ma non dobbiamo sottovalutare i modi che possiamo avere nel creare significati comuni, nell'agire insieme. Questo non significa che le linee dell'identità non siano importanti, piuttosto, non dovrebbero essere prese in maniera totalizzante o essenzialista, storicamente o metafisicamente. Genere, classe, razza, cultura, religione e così via sono domande da esplorare, delimitazioni da presupporre non rigide, presunte, o magicamente incantate.

Ma allora, può la teoria di pianificazione essere applicata, criticamente, alla teoria femminista? Esistono debolezze o lacune, nella teoria femminista, che le conoscenze della teoria di pianificazione possono aiutare a correggere? Come può la teoria femminista essere trasformata positivamente dall'incontro con la teoria di pianificazione?

I pianificatori possono idealmente essere pensati come persone che si imbattono in date disposizioni e/o strutture sociali fisiche che sono irrazionali, contraddittorie, frustranti, o oppressive e sviluppano visioni per trasformare, in maniera più razionale e più vivibile, gli spazi sociali e i rapporti. Oggi la pianificazione progressiva deve decostruire-smantellare le parti di date strutture in pezzi, per contribuire a trasformare la vita sociale in modo da essere meno oppressiva e più razionale e vivibile per tutti. Poiché i pianificatori sono agenti del cambiamento sociale devono lavorare con che cosa è già là e, quindi, i teorici di pianificazione potranno offrire alle femministe comprensioni importanti sul processo di cambiamento sociale, in modo che femminismo e pianificazione si serviranno, nel modo migliore, l'uno dell'altro.

Insistere sul fatto che la teoria, l'epistemologia e la teorizzazione comportano il cambiamento sociale vuol dire legare, fra loro, i problemi concreti della vita di tutti i giorni.

### 3.2. *La pianificazione territoriale e urbana "radicale"*

Secondo Leonie Sandercock, il lavoro teorico sulla pianificazione deve fondarsi sul bisogno per la produzione ed il mantenimento della vita piuttosto che sulla produzione e sul consumo di beni e servizi (Sandercock, 1990). Il lavoro svolto dalle donne è intensivo e non retribuito economicamente; esiste, in potenza, la possibilità di sviluppare teorie di pianificazione e di buona forma urbana, dove il lavoro tradizionale delle donne, di mantenimento della vita, assuma un ruolo centrale. Il lavoro produttivo può essere considerato di supporto e di complemento del lavoro riproduttivo, più che essere sostenuto da esso. La rivendicazione dell'importanza di questo tipo di attività non è in alcun modo legato ad una proposta di mantenimento del compito da parte delle donne, al contrario esso dovrebbe essere condiviso dai due generi.

John Friedmann nel delineare gli elementi di una pratica di pianificazione radicale, o di opposizione, sostiene che esso deve iniziare dal ricentrare la politica della comunità sull'economia dei nuclei abitativi (household). Questo permetterebbe ai pianificatori di fare i conti con l'intera economia, che comprende relazioni sia di mercato che non di mercato, e con la divisione sessuale del lavoro, spostando l'attenzione dal consumo collettivo alla produzione della vita. Questa prospettiva enfatizza il bisogno di liberare tempo disponibile dal dominio del privato, alla sfera pubblica. Friedmann specifica tre compiti della pratica radicale (Friedmann, 1987): decolonizzazione, come abbandono del consumismo; democratizzazione, che significa diritti eguali nelle decisioni del nucleo; auto-appropriazione collettiva di potere (empowerment), che significa che solo attraverso l'interazione con altri nuclei, l'appropriazione di potere è possibile. Friedmann sostiene che il pianificatore radicale non può lavorare con individui isolati, ma deve lavorare con famiglie e nuclei abitativi in una comunità politica organizzata. Friedmann, in questa proposta, è a giudizio della Sandercock molto in sintonia con le teorie femministe.

John Friedmann sottolinea come la dimensione del potere sia una preoccupazione cruciale della pratica femminista: i processi emancipatori richiedono un'appropriazione di potere psicologi-

co e politico da parte delle donne situate nelle loro specifiche situazioni; l'emancipazione necessita di essere guidata da una visione alternativa della "buona società" dalla quale il potere di dominare gli altri sia assente, e in cui differenza ed eguaglianza possano coesistere. Perché l'emancipazione abbia successo le abitudini di potere maschili devono infrangersi, conducendo verso un superamento della divisione del lavoro secondo il genere, verso un'organizzazione sociale che riconosca, sia alle donne che agli uomini, una vita autonoma, senza, al tempo stesso, sacrificare quello che condividono fra loro: la vita nella famiglia, nella comunità e nella nazione (Friedmann, 1992).

Secondo Friedmann, l'etica della cura della Gilligan, che privilegia i modi contestuali di conoscere e contiene una preferenza implicita per la solidarietà sulla individualità, più tipica delle donne che degli uomini, contribuisca alla tradizione della pianificazione radicale, dando voce ai contorni morali di una "buona società" in cui, un'etica della cura e della solidarietà, attutisca gli impulsi avidi di guadagno dell'economia individualistica e competitiva. Questi contorni morali sono parte di una visione utopica verso la quale dirigere i nostri sforzi in quanto la tradizione radicale di pianificazione, in tutti i suoi diversi filoni, si occupa di progetti di emancipazione, che è, poi, il pianificare nella e per la società civile specialmente in riferimento a quei settori che sono stati silenziosi e sommersi. Le donne non sono il solo gruppo cui è stato sottratto il potere: ci sono i lavoratori, le persone di colore, gli esiliati etnici, i contadini di sussistenza e tutti premono, sebbene non sempre in modo militante, per la loro liberazione dalla subalternità. Lo scopo dei movimenti di emancipazione «è di riorganizzare le relazioni di potere e di creare una società che viva in pace con sé stessa e il suo ambiente, in cui la subalternità sia sradicata, e si ottenga una sempre maggiore giustizia, cura e comunità. Per muoversi verso questa società, deve esserci un'unione fra le epistemologie e le pratiche femministe e di pianificazione»<sup>8</sup>.

### 3.3. Riproduzione: nuovo paradigma per l'organizzazione sociale ed urbana

*« ... Dobbiamo restituire alla città le sue funzioni materne e vitali, le attività autonome e le associazioni simbiotiche che per lungo tempo sono state trascurate o soffocate. Essa infatti dovrebbe essere un organo d'amore, e la migliore economia urbana è la cura e la cultura degli uomini».*

L. Munford, *La città nella storia. Dalla corte alla città invisibile*, 1977

Oggi, nell'ambito delle pratiche e delle teorie per il "nuovo mondo in costruzione", il problema di cosa, come, quanto, dove, per chi e per che cosa produrre è una questione cruciale, patrimonio di tanti movimenti che hanno smesso di pensare che il lavoro salariato possa limitarsi a una posizione puramente rivendicativa, estranea ai fini della produzione. Tuttavia questa posizione assume un reale valore per la trasformazione societaria, solo se viene messa in relazione con la riproduzione individuale e sociale: intendendo con questo termine la produzione e il mantenimento della vita, in tutte le sue espressioni: individuali, sociali, culturali, artistiche e la cura delle persone. Una delle forme che la riproduzione ha assunto nelle nostre società è il lavoro domestico, svolto nel privato, cioè l'attività di mantenimento quotidiano della casa e cura dei componenti il nucleo familiare, tradizionalmente delegata alle donne e non retribuita. La riproduzione coinvolge un insieme di funzioni che sono cruciali per il nostro benessere e che, nelle nostre società, sono, spesso, ancora considerate acriticamente un compito femminile, come la cura dei bambini, degli anziani e dei disabili, il sostegno psicologico ed emotivo, la preparazione di pasti, la pulizia e la gestione dell'abitazione, l'assolvimento di compiti amministrativi e burocratici legati alla casa.

Malgrado le attività riproduttive siano essenziali per ogni società, la teoria economica, ma anche l'analisi politica, le ha, per lungo tempo, lasciate in ombra. Privilegiare, nelle analisi e nelle proposte, la produzione rispetto alla riproduzione, ha significato non affrontare lo sfruttamento e le discriminazioni alle quali sono soggette le donne: una condizione già presente nelle società pre-industriali, che il capitalismo nelle sue diverse fasi, compresa quella post-fordista e globalizzata, ha

<sup>8</sup> Friedmann J, "Feminist and Planning Theories: The Epistemological Connection", *Planning Theory*, 7-8, 1992, pag. 43.

utilizzato e rifunzionalizzato per il proprio profitto. Tuttavia spesso anche chi si è occupato di riproduzione ha escluso, in modo ideologico, il lavoro domestico dalle sue analisi: la teoria urbana ricostruita, negli anni settanta, attorno al concetto di consumo collettivo, ha incluso i servizi offerti dallo stato sociale in alcuni contesti, come la casa, il trasporto e i servizi sanitari che sostengono la riproduzione sociale degli individui, e non quei beni e servizi offerti nell'abitazione attraverso il lavoro domestico, in modo tale da escludere il ruolo economico e sociale della famiglia.

Per molti aspetti l'attività riproduttiva è, tuttora, invisibile, interpretata come un ruolo naturale femminile, e non compare nei calcoli economici, se non come sottrazione di tempo per il lavoro "produttivo", che non mette in discussione la gratuità e l'imposizione dei ruoli di genere. L'attribuzione alle donne del lavoro domestico è un prodotto di relazioni sociali patriarcali messa, profondamente, in discussione dalle trasformazioni sociali generate dai movimenti femministi. Il lavoro domestico ha acquistato visibilità grazie al lavoro teorico ed alle rivendicazioni dei movimenti delle donne, che ne hanno sottolineato la sua attribuzione, per obbligo, al genere femminile, la sua gratuità e la svalutazione di cui è stato oggetto. Il femminismo non ha solo criticato i ruoli di genere imposti, ma ha anche messo in evidenza la centralità sociale delle "attività di produzione e mantenimento della vita", mostrando come la loro invisibilità e sottovalutazione corrispondesse, in realtà, alla subordinazione delle donne nella società. È stato proprio il movimento femminista ad analizzare lo stretto intreccio fra produzione e riproduzione, fra ruolo delle donne e sistema economico-sociale, a smascherare i rapporti di potere propri della famiglia tradizionale.

Gli spazi urbani strutturati principalmente in relazione alla famiglia nucleare, caratterizzata da ruoli di genere dicotomici, e in particolare dall'assegnazione alle donne del lavoro riproduttivo non retribuito, svalorizzato e non considerato una vera occupazione quanto piuttosto un'attività "naturale" da svolgersi "per amore": le strutture spazio-temporali e l'economia fanno ancora affidamento in gran parte sul lavoro riproduttivo non retribuito. Strutture urbane spazio-temporali che potremmo definire «rigide», in quanto costruite in base all'ipotesi ideologica che i rapporti sociali, propri della famiglia nucleare, fossero gli unici possibili, perché «naturali», e quindi imm modificabili. Al contrario, attualmente, stanno avvenendo profondi cambiamenti nei ruoli di genere, che influenzano sul processo di urbanizzazione e si esprimono in una domanda di servizi alla persona che entrano nell'offerta del mercato capitalistico. Stanno emergendo altri rapporti sociali, rispetto a quelli propri della famiglia nucleare, che domandano nuove strutture: basti pensare ai servizi di cura di bambini ed anziani a pagamento; al lavoro di pulizia a pagamento, svolto in gran parte da donne, spesso immigrate; a club privati e palestre; oppure al mix funzionale che supera la separazione fra quartiere residenziale e luogo di lavoro, corrispondente ai ruoli dicotomici di maschio percettore di reddito e donna casalinga, per consentire percorsi casa-lavoro-servizi più facili.

Le attività riproduttive si collocano, in un intricato intreccio, fra il diventare servizi prodotti dal mercato capitalistico e il rimanere un compito svolto per "amore" o solidarietà. Esiste una contraddizione fra l'ingiustizia di un lavoro non retribuito assegnato dai ruoli di genere dicotomici come un dovere, e il valore, per alcuni dei compiti riproduttivi, di essere tenuti fuori dalla razionalità del sistema di produzione capitalistico. Alcune delle attività riproduttive coinvolgono relazioni sociali ed attività che, per essere pienamente assolte, devono rimanere esterne ai meccanismi del profitto. Contemporaneamente il cambiamento è frenato dalla consistente riduzione delle politiche dello stato sociale, che molto spesso, producono una riaffermazione delle relazioni patriarcali di potere e dei ruoli di genere.

I movimenti delle donne hanno elaborato numerose proposte di soluzione e di superamento dei ruoli di genere propri del lavoro domestico e di cura delle persone, fra cui la riduzione dell'orario di lavoro, con la liberazione di tempo da utilizzare per la riproduzione, sia per gli uomini che per le donne, una condivisione del lavoro riproduttivo, la rivendicazione di un insieme di servizi sociali che possono essere diffusi nella città e non situati, solo, nel raggio del quartiere. Il superamento della discriminazione dei ruoli di genere stereotipati richiede una ristrutturazione urbana, spazio-temporale, complessiva che consenta lo sviluppo di un nuovo tipo di relazioni sociali.



La centralità della riproduzione, nel definire progetti di trasformazione sociale ed urbana, risiede nella convinzione che la produzione ed il mantenimento della vita prevalga, per importanza, nel determinare la qualità dell'ambiente costruito, sulla produzione ed il consumo di beni e servizi. Il lavoro produttivo dovrebbe essere concettualizzato come sostegno e complemento al lavoro per il mantenimento della vita piuttosto che il contrario (Sandercock, 1990).

Le attività "riproduttive" sociali, che stanno a cavallo fra pubblico e privato e sono capaci di generare qualità cruciali per la riqualificazione urbana e territoriale, in quanto sono costrette a cercare espletamento oltre lo spazio privato e a ridefinire le proprie modalità di svolgimento, attraverso la creazione di un'economia non capitalista. L'offerta di mercato capitalistica non può raggiungere questo obiettivo perché, oltre ad essere alienante e spersonalizzata, è selettiva e discriminante e, privilegiando soprattutto il fine del profitto, esclude i soggetti più deboli.

Il tipo di domanda sociale che emerge oggi, indica la necessità di costruire reti e strutture spazio-temporali per la socializzazione e riproduzione che travalichino lo spazio residenziale. I problemi della riproduzione e della vita quotidiana non possono essere risolti nel ristretto e limitato spazio abitativo e residenziale: è l'intera città a doversi trasformare per accogliere, in modo proprio e collettivo, funzioni che avvenivano, e ancora avvengono, nel privato dell'alloggio e flussi di persone che sono sempre meno strutturati dalla dicotomia dei ruoli di genere.

La dicotomia fra produzione e riproduzione ammette che la produzione non riguarda la risposta ai bisogni e la qualità della vita di tutti, ma sia piuttosto guidata da altre logiche. Le lotte degli anni settanta per ottenere la casa, i servizi sociali, i trasporti, per "riprendersi la città", indicavano come tutto ciò che non produce profitto, perché risponde a bisogni di soggetti e gruppi sociali deboli, è strutturalmente escluso dalla produzione capitalistica di beni e servizi.

L'ideale che il "servizio" sia offerto gratuitamente, come per tanto tempo è avvenuto per il lavoro domestico assolto dalle donne. Per questo motivo, la riproduzione è stata, nel migliore dei casi, un compito dello Stato sociale, almeno per quegli aspetti che sono stati inclusi nell'offerta dei servizi pubblici in risposta alle rivendicazioni dei movimenti sociali. Va osservato che in questo modo lo Stato si limita a consentire che la produzione capitalistica si perpetui, malgrado la sua razionalità antisociale e distruttiva e, così facendo, non tocca e non governa la produzione, ma crea le condizioni perché possa avvenire, malgrado non risolva i bisogni sociali fondamentali. Eppure i limiti del sistema di produzione capitalistico sono evidenti: le dinamiche fra domanda ed offerta sono sottoposte alla condizione di creare profitto, che impedisce, strutturalmente, una risposta ai bisogni di tutti. I meccanismi della domanda e dell'offerta sono inficiati dalla relazione con la capacità di spesa che non ha nessuna relazione con l'effettivo bisogno. Invece di andare dritto a quello che dovrebbe essere lo scopo di un'economia, e cioè rispondere ai molteplici bisogni sociali in modo universalistico, il sistema capitalistico dissipa enormi quantità di risorse collettive e di capacità umane per lasciare, la maggioranza dell'umanità, nella miseria.

Il problema è creare un'economia che sia in grado di offrire beni e servizi che garantiscano qualità sociale ed ambientale per tutti, insieme alle condizioni per il libero sviluppo delle identità di ognuno e per farlo bisogna creare le condizioni perché a tutti sia garantito quello che gli serve per vivere. Quanto di quello che ci occorre saranno "servizi" o "reti di relazione, cura e solidarietà", che non lasciano segni tangibili, se non il nostro benessere individuale e collettivo e la nostra felicità, e quanto beni mobili o immobili, dipenderà dai bisogni, quelli uguali e quelli differenti, di ognuno, messi in relazione con le condizioni e i limiti di riproducibilità del territorio e dell'ambiente. Un altro mondo è possibile solo con un altro modo di produrre e riprodurre.

Occorre, allora, operare un ribaltamento: la riproduzione non deve più essere la mera condizione per permettere la produzione di beni e servizi, come avviene nel sistema capitalistico, ma, al contrario, il lavoro riproduttivo, in altre parole la "produzione e il mantenimento della vita" in tutte le sue espressioni (individuali, sociali, culturali, artistiche) ed il benessere e la cura delle persone (fra cui anziani e bambini), dovrebbe assumere un ruolo centrale, mentre la produzione di beni e servizi dovrebbe assolvere il compito di sostenere e completare le attività riproduttive. La produzione di beni e servizi non dovrebbe più essere guidata dalla possibilità di produrre profitto, quanto piuttosto realizzare quei beni e servizi necessari alla vita di tutti. Solo operando un ribaltamento,

produrre per riprodurre invece di riprodurre per produrre, si può pensare di costruire una società che ponga al centro le persone e nella quale le attività di cura siano assunte da tutti, socialmente, e non più assegnate in gran parte per obbligo alle donne.

E allora, nella prigione dei “generi” storicamente determinati da processi di produzione e riproduzione le soggettività tendono oggi ad assumere una nuova centralità.

La critica, che molti stanno esprimendo, riguarda la messa in discussione degli statuti universalistici, dell’universale come fondante la città, che esprime, poi, il primato della produzione, l’omologazione delle differenze. I concetti chiave che questa critica esprime evocano il concetto di luogo riconosciuto, identificato, praticato ed anche la rete, la relazione, il rapporto tra diversità, differenze, tra diversi centri.

Il lavoro di cura è sempre stato considerato una sorta di dio minore, nel dispiegarsi della potenza produttiva della società industriale e ancora oggi rischia di esserlo a fronte di una mitica società tecnologica che pare superare ogni limite naturale e corporeo. Eppure, a ben guardare, si ritrova con stupore un’assonanza tra alcuni attributi del sistema-cura e alcune parole chiave (flessibilità, immaterialità, complessità) che riguardano i sistemi comunicanti delle società moderne. La cura è, infatti, un’operazione complessa, dotata di temporalità imprevedibili, che, attraverso gesti effimeri, produce qualcosa di materiale come la vita dei corpi; è un’attenzione multipla e mutevole, un vero *corpo a corpo* che, di volta in volta, stabilisce misure diverse per la sua stessa azione.

#### **4. Il pensiero delle donne per interpretare la complessità urbana**

##### *Complessità e differenza*

La complessità e le diversificazioni rendono un sistema flessibile, capace di adattarsi ai mutamenti esterni, evolversi e quindi sopravvivere; viceversa la specializzazione significa rigidità, povertà di variabilità interna, maggiore vulnerabilità. In biologia complessità e differenza sono sinonimi di sopravvivenza e crescita; allo stesso modo, sul piano sociale e culturale, integrazione non significa omologazione, appiattimento delle differenze.

Bisogna fare attenzione a non confondere la differenza con la separatezza. Questo ricondurrebbe alla specializzazione e ancora a una volontà di dominio di una categoria, la più forte, sulle altre. Per evitare di commettere questo errore, l’unica strada praticabile è quella del rispetto e della consapevolezza della complessità. Imparare a comprendere ciò che è diverso per renderlo poi comprensibile anche agli altri, diffidare di una cultura che si nutre soltanto di classificazioni unificanti e di cifre e che da sempre incoraggia a trascurare o ignorare la diversità. Imparare a pensare la complessità a cominciare dalla ricucitura del sapere favorendo il più possibile le relazioni interdisciplinari ossia la contaminazione. Molto spesso, il pensiero complesso è una caratteristica femminile, una prassi di gestione del disordine del quotidiano, fondamentale nell’esperienza del lavoro di relazione e di cura. Ecco che ci siamo allontanati da qualsiasi forma di pensiero separatore, semplificativo, esclusivista e ordinativo. Lo scenario si apre su una grande e feconda complessità.

Il pensiero della differenza è una componente del tentativo di ricostruire uno statuto urbano, è l’esigenza di dare voce ed espressione alle differenze, che sono differenze di sesso e differenze di vario ordine. In questa fase, anche le differenze etniche che percorrono tutte le nostre città, che la nostra civiltà non riesce a metabolizzare, proprio perché si esprimono come identità non riducibili nell’integrazione. Questi sono i terreni e le ricerche su cui, oggi, la cultura urbanistica cerca di esprimersi e che appartengono da una parte alla ricerca disciplinare e alla ricerca teorica e dall’altra parte anche alla pratica sociale, ad una nuova soggettività urbana, quella espressa dalle donne e da altri soggetti che non si vogliono ridurre all’omologazione. L’Identità, come una sirena confortante, omogeneizza, offre riparo dal rischio di mettersi in gioco, di confrontarsi, offre l’appiglio nell’aleatorietà delle relazioni umane, ma porta a feroci distorsioni. Partiamo da una osservazione circa la non identità tra il concetto di differenza il concetto di identità. Differenza non significa identità, laddove la prima ammette, si *realizza* nella relazione e la seconda invece porta piuttosto

all'isolamento. Questa distinzione mi sembra cruciale; in quanto nella coscienza comune, nel pensare comune, differenza e identità tendono a confondersi. Il pensiero della differenza, diventando pervasivo, ha indubbiamente avuto una funzione positiva, quella di rompere l'omologazione, la generalizzazione, l'universalismo, l'appiattimento, la sinottica. Ha avuto, dunque, una funzione dirompente, portando al centro dell'articolazione soggetti, bisogni, punti di vista, piani di vita. La cultura architettonica dell'oggetto, dello standard, delle utopie urbanistiche, del modello, sono tutte figlie della più generale cultura dell'Identità, del soggetto neutro universale. A quello che era il «due» si è preferito sostituire l'uno, il medesimo, l'identità e su di essa si è costruito tutto il pensiero occidentale. La cultura della differenza si ispira meno ad una razionalità oggettiva che regola la convivenza, come è stata la razionalità economica e produttiva, e si dispone, oggi, ad indagare la nozione di vita e di qualità della vita, la quale non dimentica che viviamo in una società regolata anche dall'economia e dalla produzione, ma cerca di collocare questi principi entro principi diversi che muovono, appunto, da un'idea di vita e di qualità della vita.

Sono trasformazioni, quelle che stanno avvenendo nella città, nel duplice significato di città fisica e di città della convivenza, che indicano forme policentriche di abitare entro sistemi urbani. Le forme policentriche di abitare finiscono per rimescolare le genti nei singoli luoghi, nelle singole città, ed avviare quella che i sociologi chiamano una nuova dimensione dell'erranza. Genti erranti che vivono in forme urbane policentriche si rimescolano nello stesso luogo e pongono a problema il fatto che la storia del luogo, e la storia delle genti che vivono in quei luoghi, non hanno più una reciproca appartenenza. Queste genti provengono da altre regioni, hanno altre memorie, hanno altri immaginari e stanno assieme in questa città che non ha più i segni di una storia comune.

E una razionalità nuova muove dalla stessa espressione dei movimenti oggi in atto nella città, che sappiamo essere movimenti legati a un bisogno di espressione di soggettività diverse e che chiedono diritto di espressione della propria soggettività. Sono movimenti che non si ispirano più ad un universalismo, ma rivendicano la legittimità della loro storia, della loro genealogia, della loro soggettività. La città si manifesta sempre più non come un mondo, così come è stata pensata dal movimento moderno, ordinata da una legge universale a cui tutti i differenziali regionali alla fine accedono per stadi successivi di sviluppo, ma come un multiverso di mondi che non sono in comunicazione tra di loro, separati, e di cui non conosciamo neppure le regole di possibili convivenze. Non abbiamo modelli. Abbiamo una città delle convivenze e delle relazioni tra gli uomini profondamente diversa dalla storia morale, politica e culturale che l'eredità ci tramanda.

C'è una cosa strana nel mondo oggi che sta dando delle indicazioni su dove cominciare andare a pensare la città per noi e trovare traccia di un pensiero nuovo possibile sulla città. È il sorgere qua e là del tema della soggettività. Il movimento moderno e la cultura del novecento hanno negato la questione della soggettività. A ciò hanno concorso complicatissime determinanti fra cui il pensiero marxiano e quello strutturalista che hanno negato per molti versi il tema della soggettività. Oggi assistiamo a uno strano fenomeno: il tema della soggettività viene riproposto da varie parti, riproposto dai movimenti spontanei, dalla grande ripresa del movimento delle donne; dalla dissoluzione del movimento operaio. È il pensiero, in generale, che sta ripensando al tema della soggettività.

Françoise Choay diceva: «siamo in una situazione paradossale, viviamo sempre più in una società massificata, e pertanto in quanto tale portatrice nei fatti di un concetto di universalismo, di una pratica di universalismo e al limite anche di anonimia, e nonostante questa anonimia che si accompagna alla standardizzazione dei mondi ai vita, assistiamo a un bisogno di soggettività che arriva persino alla rivendicazione di una individualità. Oggi gli individui desiderano nome, desiderano chiamarsi col nome».

Il movimento delle donne, il femminismo degli anni settanta, si è ispirato chiaramente a una nozione di soggettività. Sono pertanto molte oggi le espressioni che pongono in campo questo tema. E ora è forse possibile pensare che questa città, multiverso di mondi, mondo di soggettività e non più universo di un soggetto unico ed anonimo, possa essere pensata, annunci un nuovo pensiero sulla città ed anche qualcosa di più: una nuova forma di civiltà legata non ad un universalismo, ad un universalismo ordinatore di tutte le differenze, ma a quella particolare universalità che è di ogni

genealogia, di ogni soggettività, che nasce da una storia parziale. Si può parlare dell'unico verso l'universalismo: è l'universalismo delle parzialità. E allora se è l'universalismo delle parzialità, le genti, i gruppi, le identità, gli individui, hanno forse a disposizione un modo della convivenza che è quello della civiltà dell'ospitalità, della civiltà dell'ospite. Dove la civiltà dell'ospite significa non soltanto una città pensata, strutturata, regolata nelle regole della convivenza in modo che possa ospitare quella delle donne, ma l'annuncio di una civiltà diversa in cui gli uomini, sapendo di essere portatori di una parzialità, sono in grado di ospitare, ma anche di farsi ospitare, in un complicato gioco della sensibilità che indice il momento in cui si ospita ed anche il momento in cui ci si mette in secondo piano e si accetta di essere ospiti di una differenza che al fondo non si comprende interamente ma nei confronti della quale si ha un profondo rispetto.

Lo spazio, nella accezione diciamo maschile, che genera l'architettura dell'oggetto come dominio espressionistico dell'individuo che preme, che urge, che si espone, che urla la sua soggettività, e quindi la sua differenza e dall'altro lo spazio come grande madre, come ente che genera ed accoglie tutti gli esseri, che produce l'architettura del locus e non l'architettura della persona, dell'oggetto architettura che pone l'accento sull'identità dei contesti prima ancora che sulla forza dell'individualità di cui i contesti sono composti. È il tentativo di praticare l'uscita dalla concezione e dalla pratica di uno spazio come spazio assoggettato, omologato, spazio che produce oggetto e la faticosa fondazione dello spazio che raccoglie le identità che le esprime, che le nutre, che le mette in relazione reciproca. Il privato è stata da sempre una dimensione associata alla condizione delle donne, anche se loro non l'hanno assunta attraverso una scelta. Il privato è una dimensione dell'ordine maschile, che in qualche modo cade addosso alla donna o la ingabbia nella sua casa.

La libertà di perseguire l'identità di cui si è parlato e che non sia solo la somma di poche o di alcune di tante identità, ma che sia l'espressione di un'ottica sistematica e complessa della reciprocità. Penso che questo sia il nodo del pensiero della differenza, la reciprocità.

Si è sentito il desiderio di elaborare una critica alla cultura diffusa dalla razionalità industriale maschile, che ha ridotto gli spazi e i tempi urbani a spazi e tempi delle merci, a semplici variabili dipendenti dell'economia, dove la libertà di ciascuna è quella di accedere ad un modello di vita. Vogliamo rendere visibili i differenti desideri del mondo complesso e vitale delle donne nella metropoli, che non sono della donna, ma sono delle donne, diverse e differenti. Vogliamo rendere visibile l'antagonismo delle donne a questo tipo di città, alla congestione degli spazi urbani nella città patriarcale, al moltiplicarsi degli insediamenti terziari, non gli spazi previsti da un piano regolatore che si faccia carico dei pericoli, dell'inquinamento e della speculazione, ma nuovi spazi che potrebbero essere destinati al verde e a luogo pubblico. Sentiamo la responsabilità di stimolare una concezione diversa dello spazio urbano, che non sia più solo visto come una superficie piana, ma assunto in stretta relazione con l'aria che lo ricopre, con il terreno che lo sostiene e con l'acqua che vi scorre. Quindi, nella sua complessità. Una città a misura dei due sessi, contro un'organizzazione maschile piramidale, che nega la responsabilità della reciprocità e della libertà dell'elaborazione individuale, porta ad una dialettica delle differenze e, soprattutto, ad un'apertura nei confronti di tutte le differenze presenti in una società complessa come la nostra, costellata da abitanti che esprimono i più diversi bisogni. Ma le istituzioni sono abbastanza sorde ai bisogni dei cittadini, come sono disattente alle differenze.

*L'essere due dei soggetti*

*«Fintantoché sono ancora solo, sono ancora io solo.*

*Fintantoché sono ancora fra conoscenti, sono ancora un conoscente.*

*Ma appena vengo a trovarmi fra sconosciuti*

*Appena scendo in strada*

*un pedone scende in strada.*

*Appena salgo in tram*

*un passeggero sale in tram.*

*Poi, per concludere, mi siedo sull'erba accanto a*

*uno  
e sono  
finalmente un altro».*

Trasformazioni nel corso della giornata di Peter Handke

Il nuovo soggetto, dinamico e mutevole, scolora nei colori diversi del mondo come le macchie di acquerello, acquistando, quindi, nuove sfumature solo a contatto con l'altro da sé, dando vita ad una *tela di tanti colori*, dove il termine tela è l'oggetto simbolico di un intreccio fitto, una rete, un'organizzazione complessa. Il soggetto, costituito dalla contaminazione, necessita di relazione.

«L'essere due» dei soggetti apre ad un modo diverso di leggere i luoghi e arricchisce la capacità di azione nella piccola e grande scala, nella casa e nella città.

Il confrontarsi, il relazionarsi svela la differenza che è dentro ciascuno di noi. Incontrare l'altro-da-sé aiuta ad affrontare l'altro che è dentro di noi solo se si impara ad accettare la differenza come un valore.

La dualità, che costituisce l'ordine simbolico femminile, questo essere nelle relazione, in forma di sé tutto il modo di agire nel mondo, di relazionarsi alle cose, alle persone. Essere in un pensiero duale significa avere dentro di sé la comprensione della molteplicità, dell'asimmetria, della distanza. Questo si traduce in un agire all'interno della modalità della relazione, dell'ascolto, della comunicazione, del rispetto. Ma il nostro logos non ha costruito gli strumenti linguistici e di pensiero necessari a nominare e pensare una verità duplice, cioè tutto quel mondo di realtà cui appartengono la differenza, la relazione (con la sua doppia visione me-te, dentro-fuori, identificazione-distanziamento), la pratica del partire da sé (che è un dividersi ed un attingere). Questa lacuna è originata dall'antica e reiterata rimozione della dualità a vantaggio dell'identità.

È importante una lettura al femminile della differenza perché il pensiero che le donne hanno prodotto al riguardo, ha un valore rivoluzionario in quanto scardina alla radice i fondamenti della cultura e del pensiero occidentali e mina alla base i processi di astrazione, inuniversalizzazione, neutralizzazione, cioè quegli strumenti della cultura, che fanno capo all'Identità.

Le donne sono state da sempre le grandi escluse dal Soggetto, nella filosofia, nella scienza, nella cultura, non hanno mai avuto a che fare con esso se non come suo riflesso indiretto. C'è infatti nella pretesa universalità e neutralità del Soggetto, una sua malcelata coincidenza con il soggetto maschile che assolutizzando e astraendo se stesso, ha 'scavalcato, semplicemente ignorandola, quella che era la «differenza originaria» che ci vedeva, sulla faccia della terra, sessuati diversamente maschi e femmine in una alterità reciproca e irriducibile. A quello che in principio era il due, si è preferito, per *semplificazione*, sostituire l'Uno, il Medesimo, l'Identità. Da questa unità, che si pretende neutra, ma è in realtà maschile, la differenza sessuale si è sempre considerata come una delle tante specificazioni della natura.

Così l'uomo divenne l'Uomo, mostruoso soggetto asessuato che però ha la dignità del Dire. Su questa Identità infatti si è costruito tutto il pensiero occidentale. La donna, ridotta a semplice specificazione secondaria di questo Uomo astratto, fu condannata a essere riflesso muto di quella immagine estranea, parlare la lingua dell'altro e quindi ripetere nell'incapacità di dirsi a sua volta come soggetto. «L'uomo è dunque colui che dice le cose e il mondo e dice sé stesso come il dicente. Pensa il tutto e pensa sé stesso come il pensante. Il pensiero identico all'essere e, oltre al pensiero, nulla»<sup>9</sup>.

La donna, dunque, non è il soggetto del linguaggio, essa -si dice e si rappresenta con un linguaggio non suo, attraverso le categorie del linguaggio dell'altro. Mancando il linguaggio femminile capace di dire la donna come soggetto, pensare la Differenza Sessuale diventa un compito arduo, a tutta prima impossibile, perché abbiamo come unici strumenti, quelli di un linguaggio e di un pensiero che escludono la differenza. «Pensare la differenza sessuale a partire dall'universale uomo

---

<sup>9</sup> Cavarero A. (1991), Per una teoria della differenza sessuale, in Diotima, Il pensiero della differenza sessuale, La Tartaruga, Milano, pag. 49

significa pensarla come già pensata, ossia pensarla attraverso le categorie di un pensiero che si regge sul non pensiero della differenza stessa»<sup>10</sup>.

Per uscire da questo vicolo cieco il primo passo si compie nella consapevolezza dell' "estranità". Infatti, non tutto della differenza originaria è stato cancellato, anche se questa è stata esclusa dal processo di formazione dell'ordine di pensiero della nostra cultura, la differenza materiale, il corpo, è sopravvissuto e grida ancora a gran voce la necessità di una propria rappresentazione. Il luogo di questa rappresentazione diventa allora l'estraniazione, cioè il pensarsi nella separazione tra la tradizionale rappresentazione della donna nel linguaggio maschile e se stesse.

Questo essere-duale in cui la donna si può riconoscere, forse è la misura che contraddistingue e informa tutta l'esperienza femminile: basti pensare a tutte le ambiguità, i doppi irriducibili che si incontrano parlando, per esempio, della pratica del partire da sé, della relazione. Il Pensiero della Differenza Sessuale dà la parola a tutte le "ambiguità", "le doppie verità irriducibili" che riempiono l'esperienza femminile e che non hanno mai trovato rappresentazione, dignità di pensiero, nell'ordine simbolico maschile basato sull'Identità, sul Medesimo, sul principio di non contraddizione. La differenza sessuale è una differenza che condiziona la possibilità stessa della realtà come multipla, duale, contro l'unità dell'essere. Una dualità degli esseri che è ancora tutta da pensare e cioè la radicale asimmetria dei sessi, irriducibili l'uno all'altro nello statuto della loro differenza, in un'alterità che rimanga tale e non venga riportata all'altro-dal-Medesimo, che è il Medesimo stesso. Il Medesimo entra in crisi in quanto si accorge di appartenere a un pensiero parziale che non dice tutto il reale. Lungi dall'essere universale, dunque, esso è rappresentativo di un modo di essere che attiene solo a una delle "due metà del cielo". La consapevolezza della estraniazione ci getta nello "sconforto" ed è proprio nella relazione che è possibile trovare quella forza necessaria per tenersi in prossimità di quel vuoto, per vivere quella soglia.

Ci troviamo di fronte ad un senso di ambiguità, cioè quel continuo cambiare di posizione al fine di mantenere un equilibrio, ci spiazza, ci spaventa; così diventa forte la tentazione di semplificare, se non di rimuovere il due, definirlo in negativo, come un errore, un'eccezione alla regola. Ma questo atteggiamento porta con sé l'incapacità di misurarsi con realtà duplici. Per gestire il senso di ambiguità bisogna acquisire il *senso della misura*, cioè quel punto che rappresenta l'equilibrio tra sé e l'altro.

### *La relazione*

Ecco, allora, che entra in gioco la relazione: non una relazione qualsiasi, ma una relazione per prima cosa tra simili, simili, ma non uguali. Il tema della relazione rappresenta un «partire da sé», un partire per andare verso. Si tratta di pensare al soggetto che conosce ed agisce non più come entità astratta e neutra, ma un soggetto molteplice, consapevole della propria differenza. All'io generico, astratto, universale, anonimo abitante, tipico della cultura moderna, si contrappone un io incarnato in un corpo, dunque sessualmente differenziato che intrattiene relazioni, radicato in un punto del tempo e dello spazio.

Il nostro *stare al mondo* di uomini e donne dipende dalle relazioni, per questo l'altro non mi è necessario, ma mi è essenziale, riguarda il mio essere in questo mondo. E se la conoscenza è *relazionale*, allora noi possiamo conoscerci come individui separati soltanto nella misura in cui viviamo in connessione con gli altri. Una politica delle relazioni, potremmo dire che, conduce ad unificare senza confondere. Ma questa relazione si attua a partire da sé. Luisa Muraro definisce la sapienza del partire da sé, come una filosofia pratica, cioè l'unico tipo di filosofia «costruttiva»<sup>11</sup>. Essa costituisce una forma di pensiero libero e liberante, una forma semplice e creativa, praticata quotidianamente dalle creature piccole. La pratica del partire da sé non cerca di modificare il mondo; essa è impegnata nella modificazione del rapporto tra se stessi e il mondo e di se stessi nel mondo. Il «partire da sé» ti situa, di volta in volta, nella traiettoria del tuo essere che cambia, si muove, cerca.

<sup>10</sup> Ibidem, pag. 48

<sup>11</sup> Muraro L. (1996), Partire da sé e non farsi trovare ..., in Diotima, La sapienza di partire da sé, Teorie & Oggetti della Filosofia, Liguori, Napoli, pag. 6

Nella grande confusione della dissoluzione dei «punti d'appoggio» che costituivano il pensiero occidentale, il Soggetto, l'Identità, la filosofia pratica del partire da sé, ti aiuta a ritrovare non solo la strada, «ma te stessa sulla strada»<sup>12</sup>. Praticare questa sapienza è dunque un modo per vivere la complessità. Ma c'è, in questa sapienza, una forma duplice, una natura duale. Infatti, non bisogna incorrere nell'errore di pensare al «partire da sé» come a una forma di «narcisismo dell'io», confonderlo con un «dimorare presso di sé». «Partire» vuol dire, infatti, contemporaneamente «allontanarsi, dividersi, separarsi», ma anche «prendere inizio, originarsi, attingere». Il significato doppio ci risulta familiare perché richiama il momento della nostra nascita. Ma questa non vuole essere una semplice metafora della nascita, ma vuole rappresentare il senso di un evento reale che si rinnova, un continuo movimento dalla fonte che ci rigenera, verso il mondo. E questa fonte è la nostra singolarità donataci dalla nascita: il nostro nascere uomo o donna, il nostro venire al mondo qui e ora. Partire da questa singolarità, per andare verso, camminando «nella contingenza, fra l'essere che è quello che è, e l'essere che non è mai esattamente quello che è»<sup>13</sup>, fra identità e differenza.

Così il partire da sé e l'andare verso, consente di costruire il proprio agire progettuale nella relazione. Questa del partire da sé è una pratica di «decentramento dell'io», il cui posto viene preso da una pluralità di istanze parziali, in un gioco che permette di librarsi con leggerezza senza mai accamparsi al centro dell'essere e del diventare, cadendo, così, nel primato della relazione.

La soggettività di un architetto vissuta nella sapienza del partire da sé, si costruisce invece nel misurarsi con le altre soggettività, nelle mediazioni tra la propria esperienza e le richieste che gli vengono poste, e il valore del suo lavoro risiede proprio nel grado di successo di queste mediazioni.

“Partire” comporta un movimento, un distacco, un rischio, è l'opposto di “dimorare, risiedere” che invece danno sicurezza. Si tende dunque più facilmente ad affermare l'oggetto, l'identità statica, piuttosto che costruire il proprio “sé” in divenire attraverso l'azione. Si individuano, così, due modi di essere al mondo, uno attinente la sfera del *fare*, cui sono propri i *mezzi*, l'altro la sfera dell'*agire*, cui appartengono le *mediazioni*. Ma mentre il *fare* è mosso da un desiderio di efficacia e dunque di sicurezza del risultato e si basa su un lavoro spesso solitario, l'*agire*, invece, si espone al rischio delle mediazioni, costringe alla relazione, al conflitto, è imprevedibile e non dà garanzie di riuscita. Obbliga a compromessi sulle aspettative, rivela, nel rapporto con gli altri, il nostro “chi” sconosciuto. Attraverso l'azione, la relazione con il mondo, si costruisce il proprio soggetto/complemento.

È in questo essere «nella necessità della riconoscenza e nel primato della relazione» che si sostanzia l'ordine simbolico femminile. La capacità, ma anche la necessità e la riconoscenza che legano le donne al comportamento relazionale, sembrano essere il codice nascosto che genera lo scarto tra i due ordini simbolici, quello maschile e quello femminile. Pubblico e privato, razionalità e sentimenti, autonomia e connessione sono strettamente intrecciati; soggettività e intersoggettività vi appaiono l'una come l'interfaccia dell'altra.

L'immagine dell'ordine simbolico basato sulla relazione, è la rete, immagine di gran moda in urbanistica. La rete cui si fa riferimento in urbanistica è un'immagine legata alla mobilità, cioè alla tipologia di spostamenti che si è andata trasformando in questi anni di passaggio dalla civiltà industriale a quella cosiddetta “dei servizi”. Ma l'immagine che invece vuole essere evocata in questo contesto è più simile a quelle reti sottili descritte magistralmente da Italo Calvino nelle Città Invisibili: reti formate da voci, ricordi, relazioni, storie, immagini. Le uniche reti che sono in grado di creare quella particolare dimensione che noi definiamo città.

Le città sono costruite dalla vita dei suoi abitanti ed è necessario che la costruzione della relazione sia il presupposto principale a qualsiasi costruzione spaziale.

All'interno della crisi del pensiero occidentale, al tramonto del modello di un Soggetto forte, autonomo, neutro universale corrisponde la crisi dell'idea di *modello*, perché la relazione si oppone alla modellizzazione essendo sempre contestuale e non seriabile perché irripetibili sono gli esseri umani che la compongono.

---

<sup>12</sup> Ibidem, pag. 13

<sup>13</sup> Ibidem, pag. 15

### *Il soggetto si incarna*

La tendenza della scienza a rivolgersi sempre più al mondo della figura è il segnale di un approccio più corporeo alla ricerca. La figura infatti, a differenza della più astratta linearità del discorso, è uno spazio aperto, legato alla percezione, ai sensi, quindi implica il corpo.

Anche l'intuizione rivendica il suo enorme ruolo propulsore nell'evoluzione della ricerca; la scienza, infatti, procede per rivoluzioni paradigmatiche cioè non si evolve per accumulo delle ricerche precedenti, ma per salti improvvisi dati da un colpo di intuizione. Come nel caso della figura, l'importanza restituita all'intuizione, riporta finalmente all'ammissione del ruolo positivo della fisicità e della corporeità.

Ed è proprio il recupero del corpo, il tema centrale nell'esperienza femminile

Ma anche il pensiero filosofico recupera il corpo. Infatti la dissoluzione del soggetto, la fine della cultura dell'Essere, hanno portato anche un recupero della corporeità. Nel momento in cui finalmente il pensiero si arricchisce di *debolezza*, avviene un «riconoscimento», come lo chiama Rovatti, in cui tutti i sensi sono all'erta, si acquiscono, producono esperienza.

Dunque il mondo della filosofia ha attuato finalmente il passaggio da soggetto Universale e astratto a soggetto incarnato riconoscendo al corpo il ruolo di produttore di esperienza. Ed in questo, le donne attuano un ulteriore passo avanti in questa direzione parlando non solo di corpo, ma di corpo sessuato compiendo così un balzo che taglia definitivamente i ponti con la cultura del neutro.

Così fragile che l'anima traspare.

Il corpo<sup>14</sup>, dimensione scontata della quotidianità e porta di comunicazione con le emozioni. Ancorato al presente, ai suoi stimoli e portatore di ciclicità, insieme natura e mistero, che affonda nel tempo. L'ambivalenza che lo caratterizza permette, se lo si utilizza come strumento di comprensione, di andare oltre l'evidenza e la letteralità del dato, aprendosi ad una più ampia ricerca di senso rispetto a ciò che accade, a ciò che mi accade.

---

<sup>14</sup> Sembra che i filosofi che hanno considerato la famiglia un'istituzione necessaria fondata sulla natura e sul matrimonio abbiano definito le donne in base alla loro funzione sessuale, affettiva e procreativa al suo interno, stabilendo in tal modo un legame tra una concezione della famiglia come istituzione privata e una definizione filosofica della donna di tipo naturalistico e funzionale. Vale a dire che la donna è uno strumento e viene valutata sulla base della sua funzione riproduttiva, e quindi secondo una scala di valori diversa da quella che vale per l'altra metà del genere umano; e che, pure, la sua collocazione come inferiore nella gerarchia è relativa proprio a quei valori maschili, che non le sono propri.

La critica del pensiero della differenza sessuale investe il pensiero filosofico occidentale sin dalle sue origini: il discorso filosofico, contrariamente alla tradizione orale, reca con sé l'occultamento delle differenze, in primo luogo quella sessuale. È Platone infatti che, stabilendo il primato dell'universale astratto sul particolare concreto, ha inaugurato quella tradizione che ha portato a ignorare la differenza e che porta a ridurre l'umanità al solo genere maschile. «Non è un caso», scrive Sylviane Agacinski, «che la Repubblica di Platone ci appare oggi come un regime "totalitario" ed esprime al contempo una concezione non mista dell'uomo» (S. Agacinsky, 1998): se i sessi sono due, il genere umano è rappresentato solo da quei valori maschili di cui le donne sono prive.

La tradizione universalista inaugurata da Platone, che separa il sensibile e l'intelligibile, cancella la differenziazione sociale e culturale dei sessi, confondendo caratteri variabili con un carattere universale come il sesso. A differenza di Aristotele che riconosce come principio di origine della politica l'interdipendenza dei sessi e la necessità del loro coesistere, Platone dà scarso rilievo al carattere del sesso. Il problema della generazione riguarda lo stato e non i singoli individui e così la poca importanza che Platone attribuisce alla natura biologica nell'assegnare ruoli e mestieri, è ottenuta ignorando la differenza sessuale.

Nel quarto libro della *Repubblica* Socrate, prima di affrontare il noto argomento della comunanza delle donne e bambini, riconosce la necessità di prendere in esame, oltre alla "rappresentazione maschile", quella femminile. Il femminile, quindi, lungi dall'essere escluso dall'analisi di Platone, diviene il tema della trattazione. Partendo dall'assunto che a nature diverse debbono corrispondere diverse occupazioni, si tratta di capire in che senso uomini e donne sono diversi; quale specie di natura diversa e identica vogliamo definire e in rapporto a cosa, quando attribuiamo a nature diverse diversa occupazione e a identica, identiche. «È possibile, si chiede Socrate, che non ci sia un'enorme naturale differenza tra uomo e donna?».

Egli così prosegue con l'esempio dei calvi e dei chiomati: «potremmo [...] domandare a noi stessi se la natura dei calvi e dei chiomati sia la stessa o non piuttosto l'opposta, e una volta riconosciuto che è opposta, se i calvi fanno i calzolari, non permettere di farlo ai chiomati, e se lo fanno i chiomati, non a quegli altri». La conclusione cui giunge Socrate è che a identiche nature non possono che non corrispondere identiche occupazioni.

Quando si parla di differenza fra il sesso maschile e il sesso femminile, occorre indicare il criterio che assumiamo come unità di misura per la differenza; poiché quella fra maschio e femmina riguarda la sfera riproduttiva, le donne possono, al pari degli uomini, diventare guardiane della città. Platone, secondo l'interpretazione del pensiero della differenza, propone l'uguaglianza sessuale nell'ambito politico, ma ignora la diversità necessaria nel privato e dunque anche che il pubblico è formato dal privato: l'argomento a favore dell'irrelevanza della differenza sessuale, è discriminatorio e sessista poiché Socrate giudica il lavoro delle donne secondo la tipica gerarchia che vuole il femminile subordinato al maschile (G. Sissa, 1997). La società di Platone dunque resta estranea alla differenza dei sessi, che conta biologicamente, ma non socialmente.



E così il corpo riporta noi dentro noi stessi. A prendere contatto con le emozioni e i processi vitali che alimentano l'incontro con l'altro. Poiché dell'incontro, della relazione con l'altro il corpo è sostanza primaria. È eco di una dimensione antica della persona, nascosta e a volte negata eppure presente e vincolante, richiamo all'essenzialità delle comunicazioni primarie. E' con il corpo che si comunica e originariamente si sente, perché il legame simbolico con l'altro è in primo luogo radicato nella struttura stessa del sentire.

Il corpo è terreno di un linguaggio globale, alimentato da una spinta, da un desiderio invisibile che trova un'espressione condivisa nella parola, non unica ma importante mediazione verso l'altro. Nel suo rapporto con l'espressione verbale, collocata in un tempo e in uno spazio, la corporeità rivela ancora una volta il suo carattere di contraddittoria vitalità, di apparente e pur duratura fragilità.

Il corpo, membro totale di questo spazio, gli si oppone. Perché? Perché non si lascia smembrare, dividere in frammenti, privare dei suoi ritmi, ridurre a bisogni catalogati, a immagini e a funzioni specialistiche, senza almeno protestare. Irriducibile e sovversivo in mezzo allo spazio e ai discorsi dei Poteri, il corpo rifiuta la riproduzione di rapporti che lo tormentano e lo privano<sup>15</sup>.

Centrale diventa, allora, il ragionamento intorno al corpo, al suo linguaggio, a ciò che di dirompente produce all'interno del un quadro culturale e sociale contemporaneo che riduce la sua portata a presenza efficientista ed immagine mitizzata.

È forse questa una possibilità di coniugare la dimensione dell'esperienza personale con le istanze istituzionali, legate al mandato che investe i ruoli professionali. Che diventa ricerca di possibili risposte intorno al senso del prendersi cura dell'altro, di un equilibrio tra coinvolgimento fusionale e irrigidita formalizzazione.

Se il soggetto è allora incarnato in un corpo, questo è sempre un corpo sessuato ed in base a questa primordiale differenza ogni nostra esperienza, ogni nostro agire nel mondo non è mai neutro.

Il corpo e le esperienze del corpo nel territorio urbano, nella città, devono essere analizzate attraverso la stretta interazione con il contesto urbano e con l'organizzazione dello spazio. I corpi, con i loro movimenti e gesti, sono misura delle pratiche di vita e di progetto. Questo patrimonio di pensieri e pratiche femminili può essere utilizzato per tracciare nuovi orizzonti di progetto, per dare vita a nuove politiche.

Si fa una grande fatica a mettere in relazione le cose dello spazio costruito, visibile, pesante, geometrico, statico, con il gesto quotidiano e corporeo che di continuo ne trasforma forma e significato: il corpo dell'abitante è diventato invisibile se non per presunti fabbisogni, metri quadrati o cubi. Se infatti guardiamo alle cose «sbagliate» che vengono messe al mondo, siano oggetti di casa, arredi urbani o palazzi, ci accorgiamo che l'eventuale sbaglio non è tanto riferibile a un opinabile gusto né a un ipotetico bello o brutto, quanto a una verifica d'uso che decide l'inadeguatezza o l'errore di quella forma, di quel materiale, di quella misura.

La panchina a dorso di mulo in lucido acciaio fabbricata apposta per impedire il sonno al vagabondo, la grata del marciapiede che imprigiona i tacchi sottili delle scarpe femminili, i comodini di ferro delle camerate d'ospedale che tolgono al malato spazio minimo delle cose personali, i gradini troppo alti o troppo lunghi che non tengono conto del passo di un bambino o di un vecchio. Potremmo elencare una serie infinita di cose «crudeli» costruite a dispetto del corpo o meglio dei corpi, dei loro movimenti, delle loro imperfezioni.

Anche l'astratta dizione di *utente* non contempla il carattere vivente e molteplice dell'abitare, semmai ne isola una finzione in modo separato e quasi - incorporeo: non sono uomini e donne quelli che salgono o scendono dalla metropolitana o dall'autobus o che si affollano davanti a uno sportello postale, ma passeggeri, utenti appunto di quell'unico servizio, di quell'unica finzione standardizzata (I. Farè, 1997).

È il corpo, invece, l'ipertesto complesso e reticolare che con i gesti della vita materiale e quotidiana, misura o squalifica ogni cosa costruita. Il corpo pensato come inanimato, separato dall'essere e asessuato, conduce il disegno inevitabilmente sulla via dello standard,

<sup>15</sup> H. Lefebvre, *La vita quotidiana nel mondo moderno*, Il Saggiatore, Milano, 1978.

dell'omologazione, accomunando corpi e luoghi. La negatività dell'idea di standard non è nella sua ripetitività e serialità, ma nell'annullamento delle differenze che esprimono bisogni diversi. Ciò che rende insidioso lo standard è la tendenza all'omologazione, è il far dimenticare che la serialità della ripetizione è composta da infinite singolarità, che la realtà non è omogenea. Il corpo inteso come combinazione irripetibile è l'opposto esatto dello standard: una direzione "antistandard" è percorribile solo se stiamo attenti alle soggettività incarnate, che porta ad uno sguardo sulla città *vivente*, poiché in relazione ai corpi.

L'architetto, pertanto, si presume che debba costruire quel particolare edificio da relazionare agli abitanti e al luogo in cui dovrà ergersi. Egli «(...) dovrà fare riferimento (...) agli specifici bisogni che in quel luogo devono essere soddisfatti. Sono bisogni spesso contrastanti, non facilmente componibili, né tanto meno esprimibili in una struttura architettonica standard, già bella e pronta per sezionare, appiattare esigenze sociali complesse in una routine di funzioni tecnico-amministrative sempre più ripetitive, fatta apposta per creare segregazione e tristezza»<sup>16</sup>. Sembra, allora, che il pensiero dell'ambiente in cui vive e agisce un corpo sia diventato un problema meramente metrico-proporzionale. Il corpo è dunque fonte di singolarità.

Il passaggio verso la cultura del divenire, e quindi l'esperienza dell'effimero, diventa una scelta difficile perché significa abbandonare la rassicurante identificazione con l'oggetto eterno per arrischiarsi nella messa in gioco di se stessi all'interno delle dinamiche di relazione che un progetto mette in atto. Bisogna avere il coraggio per abbandonare le oggettivazioni astratte, i punti di riferimento Universali in cui tutti e nessuno possono riconoscersi.

Anteporre all'importanza dell'oggetto quella del processo creativo che lo genera, significa in architettura porre l'accento sulle relazioni, sul confronto tra i propri desideri e le esigenze della committenza, verso quel bisogno primario degli uomini e delle donne di avere un luogo che non solo ci protegga, ma che sia anche manifestazione dei nostri sogni, della nostra cultura, del nostro modo di esser-ci nel mondo. Il progetto acquisisce, allora, « il respiro» di coloro che lo abitano.

E allora, la lettura della città diventa, insieme, il luogo dove i nostri corpi abitano e il luogo dove noi viviamo in quanto soggetti sociali.

La modernità, organizzando ed ordinando in modo ossessivo spazi in rispettive funzioni, ha tolto di mezzo i corpi che diventano figure di disturbo e che con i loro gesti quotidiani finiscono per scomporne quella consolante idea di ordine perpetuo: il corpo fa disordine. E allora la casa, costruita per una vita intesa come una catena di montaggio dei gesti quotidiani, faceva in modo che andassero bene gli standard che garantivano il minimo di servizi e di funzioni necessarie.

Diventa allora essenziale esplorare la ricchissima dimensione del quotidiano attraverso il codice dell'intelligenza domestica, antico, femminile, che comporta una grande varietà di saperi e competenze indispensabili.

*La qualità della vita e urbana si misura alla scala della vita quotidiana.*

*La città (il territorio)* è l'ambiente naturale, formatosi storicamente, delle pratiche di vita in comune sia per quanto riguarda il versante socio-culturale insediato (civitas), sia costruito per rapporto alla natura (urbs). L'insieme di tutto ciò costituisce l'ambiente fisico antropizzato nel quale viviamo *incarnati*.

*L'attenzione agli aspetti corporei, insediativi. fisico morfologico degli ambienti delle pratiche del vivere quotidiano* in un luogo specifico (il quartiere della casa, il percorso dei ragazzi verso quella scuola, l'età di quella persona) ha caratterizzato le politiche temporali italiane che non si sono occupate di tempi e orari con un approccio universalistico (tutti i negozi aperti di domenica, bensì quei negozi lì insediati).

Sebbene la vita quotidiana abbia in generale caratterizzato il progetto urbano del novecento (i servizi all'infanzia e la casa di abitazione più che il palazzo del principe e la cattedrale), la cultura progettuale espressa in queste circostanze dalle donne espressa in questa circostanza dalle donne è stata più circostanziata, ha voluto descrivere in circostanze concrete quella corporeità, quelle età che sono di solito presupposte o descritte come profilo generale. Si è dimostrata una cultura ancora più

<sup>16</sup> Michelucci G. (1981), La felicità dell'architetto, Tellini, Pistoia, pag. 74-75

contestuale, più ancora fisico morfologica di quella architettonica/urbanistica che è per sua natura una disciplina del costruire manufatti, interpretando il contesto insediativo.

Il corpo è peraltro un fuoco paradigmatico nel pensiero e nella sensibilità femminile.

### *Complessità e temporalità*

La distruzione dell'unità che investe tanto il soggetto quanto le pratiche, i metodi scientifici e le questioni sociali, riguarda anche la categoria del tempo. «Il tempo, infatti, non è un ente separato, un contenitore o una freccia sul cui tragitto viaggiano in linea materia, corpi, storia, pensiero e società. Esso è inscritto in ciascuna cosa, anzi, traspira da ognuna di queste»<sup>17</sup>.

Non possiamo, allora, più parlare del tempo al singolare, ma siamo costretti a riferirci a temporalità molteplici, le temporalità dei corpi, della storia, della tecnica, dell'informazione, dei riti, il tempo sociale e quello delle stagioni della vita. «(...) il tempo è una parte del nostro corpo. (...) è "contemporaneamente" fondatore dei corpi e prodotto dai corpi nel loro progetto di vita»<sup>18</sup>.

Il tema del tempo è tanto caro alle donne perché l'esperienza della vita di una donna è fortemente scandita da cicli biologici, stagioni determinate che influiscono sulla costruzione della propria soggettività. Ed è proprio attraverso la chiave del tempo che le donne sono riuscite a denunciare e a superare alcune discriminazioni interne alle società industriali e post-industriali che non tengono conto dei corpi portatori di differenza e unicità.

Il tempo femminile è legato a quello della vita materiale, al tempo della cura: le donne conoscono il tempo della vita materiale.

Se la città è abitata da «corpi», piani e progetti devono assumere come principi essenziali le grandi questioni della complessità e della temporalità. La complessità consente di mettere in rete la ricchezza delle diversità culturali, sociali, antropologiche dello spazio urbano e naturale e la specificità dei luoghi e dei problemi: un ambiente abitato da corpi, connesso alla complessità degli spazi contigui e ai tempi di vita di chi vi abita. Molto spesso è prevalsa quella che Antonio Tosi ha definito «teoria amministrativa dei bisogni», cioè quel modo burocratizzato delle amministrazioni pubbliche per cui ad ogni bisogno può essere fatto corrispondere un servizio, un oggetto, un manufatto e che perde interesse ed attenzione all'ascolto ed alla lettura dei bisogni nella loro diversità e specificità, per concentrarsi, invece, su un'attività di matching, di accoppiamento tra tipologia della popolazione e tipologia dei servizi (ai bambini la scuola, ai giovani i centri sociali, agli anziani le case di riposo, agli ammalati gli ospedali; ma anche ad ogni quartiere una piazza, tanti metri quadrati di verde, di parcheggi, ecc.).

In nome della collettività, si continuano a disegnare spazi uguali per tutti anche se nessuno li vuole così: spazi pubblici che non hanno alcun rapporto con i suoi fruitori.

Si evince, allora, la necessità di un ritorno agli attori, ai destinatari delle politiche come strada da percorrere per la realizzazione di interventi più efficaci. Politiche urbane flessibili e attente nelle risposte ai fabbisogni espressi dalle comunità nelle quali le trasformazioni fisiche giocano un ruolo importante, ma la complessità è data dal bilanciamento fra interventi materiali ed immateriali.

Diventano necessarie, pertanto, politiche per la dimensione urbana che tengano conto del fatto che sono cambiati non solo i bisogni degli utenti della città (anziani, bambini e bambine, donne, immigrati, city users), ma anche i bisogni della città stessa (sicurezza, accessibilità, ecc.). Ecco allora l'importanza di una strategia di integrazione e di innovazione dei servizi: nuovi bisogni espressi da soggetti deboli, in genere anziani, immigrati, city users, sono evidenti e spingono a dare risposte integrate e differenziate.

Soprattutto nella dimensione metropolitana la complessità dell'azione pubblica tende a declinarsi attraverso la molteplicità degli indirizzi assunti dalle politiche che si realizzano nel contesto territoriale, degli attori coinvolti, delle relazioni che si intessono e degli esiti delle azioni che sono in grado di realizzare.

---

<sup>17</sup> Marinelli A (2002), *Etica della cura e progetto*, Liguori, Napoli, pag. 8

<sup>18</sup> Ibidem, pag. 9

Tutto questo si rifà alla genealogia del tempo femminile. Un'esperienza del corpo sensibile al concreto divenire nelle stagioni della vita, della storia, delle fasi della natura. Dunque non, un tempo omogeneo, ovunque uguale, ma orizzonti di tempo che aprono e insieme chiudono le stagioni della vita. Un sentimento del tempo inscritto nell'accettazione di in ordine inviolabile della natura.

Assumere la relazione come ordine reale del mondo comporta pensare il tempo non più nella figura della linearità, ma in quella dell'evento che muta le circostanze: il possibile e il futuro non sono già iscritti nel presente. Pensare al tempo urbano come architetture di tempi che veicolano relazioni, stati precari di organizzazione e disordini, pensare alle città come luogo di mondi che si pongono in relazione.

## 5. Conclusioni

La risposta di Luce Irigaray, la prima teorica del pensiero della differenza sessuale, è chiaramente affermativa: i sessi sono per natura diversi, e lo sono ontologicamente. Secondo la Irigaray nella filosofia occidentale il pensiero maschile si è imposto come soggetto universale e neutro, che costruisce il mondo a partire da sé e ha sottratto all'essere sessuato femminile l'accesso al simbolico, la capacità di autosignificarsi. È necessario per le donne colmare la mancanza di un pensiero proprio su sé stesse e sul mondo, dotandosi di uno strumento conoscitivo che riconsegna loro questa capacità fondativa. Il punto di partenza, questo strumento conoscitivo, non può che essere il corpo, sede di origine fisica e simbolica: «per le donne -scrive la Irigaray- «l'essere sessuate nella differenza è qualche cosa di imprescindibile, è, per ciascuna donna che si trova a nascere donna, un dato inalterabile che si radica nel suo essere non come un che di superfluo o un di più ma come ciò che essa necessariamente è: appunto donna».

Se la libertà, nel senso inteso dalla de Beauvoir, è la possibilità, per un soggetto, di agire trascendendo la sua condizione in primo luogo naturale, questa libertà presuppone una opposizione rigida fra necessità e libertà, e una volta compiuta la dicotomia, alle donne viene attribuita la natura, la reificazione e la prigionia nell'immanenza, agli uomini la libertà e la trascendenza. Ma perché la fecondità non potrebbe essere un progetto? Perché, dunque, associare un elemento negativo alle caratteristiche naturali femminili? Le relazioni di potere con l'altro sesso, secondo Sylviane Agacinski devono ribaltarsi e resteranno sempre tali, come malattia congenita di una totalità fatta di due: della dualità non si può fare a meno, la differenza separa inderogabilmente. Il corpo è dunque l'essenza della differenza. La capacità di procreare e i valori che da essa derivano «naturalmente», relegati nei secoli in una posizione gerarchicamente subordinata, devono acquistare rilievo proprio. Il pensiero della differenza in questo modo porta la riflessione sulla funzione materna in primo piano, trovando ampio spazio di dibattito in Italia e, in altra forma, negli Stati Uniti. Le donne, sostiene in un testo molto famoso Carol Gilligan, sono portatrici di un'etica differente, l'«etica della cura».

La definizione di differenza tuttavia, mentre pone l'attenzione sull'aspetto biologico e naturale della femminilità, presenta alcune difficoltà. I confini tra natura e cultura paiono netti: la cultura maschile attribuisce valore negativo a una parte dell'umanità solo in virtù del fatto che questa metà è in grado di procreare. Tuttavia, a ben vedere, il confine tra natura e cultura non pare essere tanto chiaro. Non è chiara, ad esempio, la conseguenza logica tra istinto riproduttivo e propensione alla cura, indicata dalle donne come fonte principale di disuguaglianze. E non è chiara l'esclusività del potere di generare da parte della donna, come mostrano le evoluzioni in materia di riproduzione artificiale.

La definizione di differenza continua a presentare difficoltà e pone la questione se sia conveniente per le donne, al fine di rimuovere le ingiustizie, invocare una natura che non si riesce a definire e che è stata nei secoli utilizzata per confinare le donne nell'invisibilità delle relazioni familiari.

L'oscurarsi della differenza o dualità dei sessi è una tendenza ben riconoscibile nella tradizione filosofica. Lo dichiara, con indiscussa autorità, Heidegger: l'ontologia ci ha sempre insegnato

ad assumere l'essere umano come neutrale rispetto alla relazione (io-tu) e rispetto alla sessualità (uomo-donna). Una neutralità, occorre aggiungere, che la critica femminista ha dimostrato essere una concezione centrata sull'uomo di sesso maschile (androcentrica).

L'asimmetria fra i sessi assunta nell'uguaglianza e nella libertà è, secondo me, il cuore del pensiero della differenza sessuale.

Nel grande mare del neutro, il femminile non è una specificazione del maschile, e viceversa. Pensare la differenza sessuale oggi aiuta a pensare le differenze individuali, ed altre molto importanti politicamente, come le cosiddette differenze culturali e quelle etniche. Il tema delle differenze è giunto ad imporsi alla nostra sensibilità per la necessità di trovare il miglior modello possibile per la convivenza pacifica tra razze, culture, religioni differenti.

Ci troviamo di fronte ad una realtà piena di smagliature, buchi, zone d'ombre e vuoti pieni, però, di senso. Il senso del reale che scaturisce proprio dalla relazione tra ciò che è e ciò che non può essere.

Chiara Zamboni ci esorta ad un'agire intelligente che significa «un agire non rivolto verso il futuro, ma a ciò che è e a ciò che si mostra nell'ascolto dell'“inaudito”»<sup>19</sup>, cioè agire nella realtà contingente e interrogare i suoi vuoti. Per affrontare la sensazione di agire nella realtà senza avere la possibilità di verificarla tutta, la Zamboni suggerisce tre regole: imparare a dimorare, nel disagio che si prova di fronte al vuoto; assumere la dimensione del rischio che è il segnale che stiamo interrogando un «altrove»; rimanere coscienti della propria parzialità dovuta alla contingenza storica.

« È l'ascolto dell'“altrove” che ci permette di dire il significato del presente, perché il presente o è già codificato oppure per suo conto non dice il proprio senso »<sup>20</sup>. Il taglio sul presente, (...), il rischio del senso ci restituiscono quello stesso presente, vissuto e imprescindibile, nella sua giusta luce: nella complessità del reale »<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Zamboni C. (1990), *L'inaudito*, in Diotima, *Mettere al mondo il mondo*, La Tartaruga, Milano, pag. 17

<sup>20</sup> Ibidem, pag. 21

<sup>21</sup> Ibidem, pag. 23

## Capitolo secondo

### *Nuova tessitura dei bisogni e vita quotidiana*

#### Introduzione

Le innovazioni, che partono dal versante della disciplina urbanistica, operano in linea generale, se pur con diverse sfumature, sul passaggio dal concetto di dotazione minima di superficie per abitante a quello di *servizio effettivamente reso al cittadino*. Con questo atteggiamento si va coniugando, sul versante sociale, una fervida attività di regolamentazione e di programmazione nel campo dell'erogazione dei servizi che, ormai sempre più spesso, considera la dimensione territoriale come una fondamentale condizione di operatività.

Sulla dimensione territoriale specifica, soprattutto di scala comunale, il principio di sussidiarietà verticale – che esalta la responsabilità delle amministrazioni locali nei confronti dei cittadini – va configurando *aree di integrazione* di notevole interesse, sulle quali interviene spesso anche la sussidiarietà orizzontale.

In questo quadro la programmazione/pianificazione dei servizi assume un ruolo decisivo anche in rapporto all'urbanistica, invertendone (almeno logicamente) il modo di agire consolidato, che tradizionalmente operava, in base a un indice prestabilito di mq/abitante, sulla riserva di aree a standard da destinare ad attrezzature, considerate come luogo di erogazione dei servizi. L'inversione consiste nel porre il fulcro sull'individuazione del bisogno effettivo del servizio per arrivare, successivamente, a imbastire il processo di pianificazione/erogazione, nel quale la riserva di aree costituisce solo un passaggio parziale e, invece, si rileva soprattutto la *dimensione sociale* del territorio.

A fronte della “unità territorio”, concepito come luogo di offerta dei servizi, si pone una molteplicità di soggetti erogatori, che gestiscono settori diversi (province, regioni, stato, privati e terzo settore). Questo significa che il funzionamento dei servizi sul territorio postula un'integrazione (settoriale e contestualmente territoriale) volta sia a una maggiore efficienza che a un sempre più attento soddisfacimento della domanda, non solo quantitativo ma anche qualitativo. D'altro canto va evidenziato che dal punto di vista degli strumenti, il tema dei servizi ha fortissimi elementi di connessione con altri strumenti di governo del territorio, tra cui di particolare rilevanza il *Piano dei tempi e degli orari* e il *Piano urbano della mobilità* (L 300/2000). Si affrontano in questo senso i problemi di regolamentazione degli orari di apertura e chiusura delle attività e di organizzazione dei flussi di spostamento nella città, ricomponendo le componenti settoriali attraverso il parametro “orizzontale” dell'accessibilità urbana.

L'*individuazione dei bisogni* diventa dunque una delle operazioni fondative nel contesto di alcuni strumenti sia di pianificazione urbanistica che di programmazione settoriale introdotti da recenti leggi nazionali (*Piani di zona* di cui alla L 328/2000, legge quadro sulla socio - assistenza) e regionali (*Piano dei servizi* di cui alla Lr Lombardia 1/01). I bisogni, inoltre, costituiscono, almeno teoricamente, il punto di partenza fondamentale del *Programma triennale dei lavori pubblici*, e vengono introdotti come uno dei temi più rilevanti nella prima parte della Relazione previsionale e programmatica che gli enti locali sono tenuti a predisporre annualmente nel quadro della nuova programmazione di bilancio.

A proposito dell'individuazione dei bisogni, che pone non pochi problemi sia di metodo che di operatività, va evidenziato che rispetto alle attrezzature contemplate dagli standard del 1968, le tipologie basilari di servizi richieste dalla popolazione, oltre a essersi profondamente modificate e spostate su un livello senz'altro superiore, non sono più riferibili in maniera univoca all'attrezzatura fisica, luogo di erogazione del servizio. Esistono, infatti, servizi forniti attraverso le reti, prestati a domicilio e in maniera indiretta. Inoltre i servizi considerati basilari si sono estesi tipologicamente,

allargando significativamente il campo di responsabilità delle amministrazioni. In tal senso, dunque, non solo si è profondamente articolata la domanda, ma si è profondamente articolata anche l'offerta.

Per le amministrazioni locali questo forte spostamento di interesse dalla attrezzatura in sé e per sé al servizio effettivo comporta evidentemente un problema di nuove professionalità, o di aggiornamento delle professionalità consolidate, oltre alla necessità di una profonda integrazione tra i diversi uffici che costituiscono le articolazioni organizzative dell'ente locale. La problematica qui espressa, che evidenzia la forte necessità di integrazione tra soggetti, settori e territorio, rintraccia ancora un elemento problematico nella legge costituzionale del 2001. E' evidente infatti che con il federalismo, il decreto sugli standard (ancora vigente) perderà di coerenza, per essere sostituito, o meno, da norme regionali. Questo propone un importante interrogativo: si perderà del tutto il principio di equità tra i cittadini nel Paese in un moltiplicarsi di regole e diritti diversi tra regione e regione? A questo punto sembrano profilarsi due vie d'uscita: si pone da un lato la soluzione delle "regole flessibili"; dall'altro quella di "garanzie" pubbliche fortemente rassicuranti e vincolative.

In Italia, allo stato attuale, il riferimento allo standard è un punto fermo, da cui muovere per migliorare la situazione qualitativa e quantitativa, ma in forme molto diverse nelle varie esperienze.

Per quanto riguarda in particolare i servizi sociali, l'Italia tende oggi ad attestarsi sulla tendenza del riproporre in forma ribaltata gli standard. Si procede infatti attraverso i "livelli essenziali" di servizi, da ridefinire comunque a scadenze temporali stabilite (in relazione alla disponibilità di finanziamenti pubblici, all'efficienza della spesa e alle mutate esigenze dei cittadini), con la finalità di garantire quanto dovuto al cittadino, a prescindere dalla regione di appartenenza: così l'esperienza della nuova riforma sanitaria e della legge quadro socio-assistenziale.

Oppure si procede attraverso i "servizi minimi", come impongono le nuove leggi in materia di trasporti, in modo particolare di trasporti pubblici locali.

Altra riflessione da fare è che il modello di città cui si fece riferimento per definire gli standard fu quello della città razionalista, con il suo corredo di separatezza tra le varie funzioni urbane e con il peso di una preponderante attenzione al tema dell'espansione urbana rispetto ad altri temi.

Pertanto superare il concetto di standard significa superare l'idea di città presa a modello per poter condurre ad una trasformazione qualitativa dei servizi pubblici che ponga la sua attenzione ai soggetti «abitanti» pensati nei loro bisogni, in una forma che dia rilievo alle differenze più che alle regole generali: superare, cioè, il concetto di omologazione e neutralità per tener conto degli utenti e delle loro necessità sotto il profilo della qualità della localizzazione (accessibilità, salubrità, valore estetico), qualità delle attrezzature nel rapporto con le funzioni da espletare, gradimento degli utenti, ecc.. Il superamento del concetto di standard urbanistico caratterizza recenti innovazioni intervenute sia in ambito normativo che nelle prassi delle amministrazioni locali, soprattutto in risposta ad una nuova, crescente e non eludibile richiesta di qualità nei servizi e nelle prestazioni delle città. Una richiesta che va messa in relazione, da una parte, al ruolo sempre più pronunciato che le città vengono assumendo come soggetti della cooperazione e della competizione territoriale e, dall'altra, all'evoluzione dei paradigmi di *welfare*: obiettivi nei quali si riassumono, in estrema sintesi, risposte ad una domanda di maggior efficienza dei sistemi urbani, ma anche di maggiore equità e di democrazia delle città come strutture di convivenza.

## **1. Che cos'è il bisogno?**

È una categoria che porta ad una semplificazione della realtà. La nozione di bisogno è in rapporto con la cultura amministrativa della riduzione; riduzioni necessarie, ma in discussione sono i criteri utilizzati.

«Bisogno» è individuazione dal punto di vista di apparati che definiscono o trattano bisogni; è una definizione «dall'alto» ed «esterna»; «il bisogno parla la vita degli altri». Il bisogno è un principio strutturante del sistema sociale, il quale è funzionale alla lettura, comprensione e risposta dei diversi bisogni sociali e, quindi, dei fattori sociali generatori di bisogni. La nozione di bisogno è un elemento fondamentale della cultura amministrativa della riduzione, la riduttività rinvia alla

collocazione pratica del processo amministrativo. Ovviamente il problema è quali riduzioni vengono operate. Il recente dibattito sulla crisi del welfare *State* ha messo in luce significative relazioni tra le riduzioni operate da un lato, e dall'altro problemi come la distanza tra produzione pubblica e bisogni di specifici gruppi sociali, gli effetti repressivi di determinate politiche, le incoerenze che possono verificarsi tra gli obiettivi delle politiche e i loro effetti. Un elemento critico sembra essere il fatto che la produzione di servizi pubblici avviene tradizionalmente secondo modelli strutturati, in termini, cioè, di definizioni istituzionali che codificano le relazioni tra bisogni e servizi. Il carattere generale ed universalistico delle definizioni implica che ogni situazione di bisogno può e deve essere risolta con il ricorso ad un servizio preso dal repertorio che l'amministrazione fornisce. Si assume quindi che vi sia congruenza tra il servizio e ogni specifica situazione di bisogno per la quale il servizio è, universalisticamente, previsto. La codifica istituzionale delle relazioni è in sé un fattore importante degli effetti «perversi» delle politiche sociali, in quanto implica congruenze differenziali tra l'utilità del servizio e le condizioni dei diversi gruppi di potenziali utenti. Ogni tipo di servizio implica un « codice d'uso » che deve essere seguito dagli utenti. Il codice risulta, nello stesso tempo, coerente con la cultura, i mondi sociali, l'esperienza di determinati gruppi, e dissuasivo per altri gruppi.

Di fatto quando un *frame* di definizioni viene stabilito universalisticamente dal punto di vista dell'istituzione che produce il servizio né l'incoerenza né l'irrilevanza del servizio possono essere ipotizzate. Il solo problema compatibile diventa quello dell'accessibilità, fisica o sociale: si tratta di rimuovere gli ostacoli che, sul lato della domanda o su quello dell'offerta, si frappongono all'uso del servizio. In termini analitici si tratta di individuare i fattori che aumentano/diminuiscono l'accesso al servizio. Ma le difficoltà d'uso, o il non uso - se analizzate senza pregiudizi centralistici - possono anche indicare un non-senso di quel servizio per specifiche popolazioni. L'assenza di relazioni significative tra il servizio e il «mondo sociale» entro cui quel bisogno è definibile.

In psicologia il bisogno identifica la interdipendenza tra gli organismi viventi e l'ambiente. Il bisogno è uno stato di carenza che spinge l'organismo a rapportarsi con il suo ambiente al fine di colmarlo. Secondo Nuttin, nell'interagire con l'ambiente che lo circonda l'individuo agisce sulla realtà percepita proponendosi un obiettivo da raggiungere. Il raggiungimento o meno di questo obiettivo rappresenta un rinforzo positivo o negativo del suo comportamento. Questo schema di riferimento lega il comportamento, da una lato, ai soggetti che vivono altre situazioni e, dall'altro, alle situazioni stesse, in quanto percepite e concepite dai soggetti.

La teoria dei bisogni di Maslow sostiene che il comportamento della persona, anche sul lavoro, tende alla soddisfazione di bisogni ordinati secondo una precisa gerarchia, che egli ha indicato all'interno di una piramide centrata sulla gerarchia dei bisogni: ciascun individuo avverte i suoi bisogni in forma scalare. Al primo livello si collocano i bisogni fisiologici, poi quelli di sicurezza e poi quelli di solidarietà, stima e autorealizzazione. Ogni individuo, soddisfatti i bisogni di un certo tipo, sposta la propria tensione sui bisogni del grado successivo.

Un'altra teoria che pone l'attenzione sull'analisi dei bisogni, come punto di partenza per capire motivazioni e comportamenti, è quella sviluppata dalla Heller. Agnes Heller fornisce un approccio prevalentemente filosofico ed etico ai bisogni, i quali sono intesi come il terreno di scontro tra la soggettività ed il potere e si inquadrano nella tradizione marxista, che, dal canto suo, opera una distinzione fra bisogni esistenziali e bisogni umani, i primi appartengono a tutte le specie animali, i secondi sono propri della specie umana.

I bisogni, comunque, devono essere collegati organicamente alle risposte e organizzati a livello locale secondo una logica sussidiaria.

## **2. Nuovi bisogni**

La città odierna non è più caratterizzata da un'espansione continua del territorio urbano, ma nella attuale fase di transizione, necessita invece di interventi di riqualificazione e rifunzionalizza-



zione dei suoi spazi e dei suoi territori interni. In tal senso, è necessario rispondere, anche attraverso gli standard, alle *nuove esigenze* poste dalla società attuale, che sono espressione dei cambiamenti avvenuti dal punto di vista demografico, sociale e culturale (L. Contardi, 1999). Tenendo conto di tutto questo, bisogna mettere in evidenza che le amministrazioni comunali si trovano, nella maggior parte dei casi, a cercare *soluzioni innovative*, provando ad interpretare gli standard urbanistici in *relazione ai nuovi bisogni*.

La necessità attuale di ridefinire l'impalcato della Legge 765 e, del D. I. 1444 deve trovare valide risposte istituzionali che comunque, tengano conto del fatto che lo standard, sebbene si possa considerare un diritto acquisito, come «valore minimo inderogabile», non è un valore valido oggi così come nel futuro: va rimesso in discussione nel tempo (C. Venuti, 1967). Il dibattito attuale, nell'auspicare un percorso di riforma degli standard urbanistici, sottolinea l'importanza di avere come obiettivo la *qualità* della città, che non può essere garantita dall'applicazione, per quanto corretta, dello *zoning* e/o delle quantità di aree per servizi: servono nuovi e rinnovati criteri e parametri, che sappiano interpretare l'esigenza di qualità. La qualità della città deve trovare una risposta in relazione ai nuovi bisogni, che attraverso l'offerta di servizi diversificati per una società eterogenea (dai bambini agli anziani, agli immigrati, ecc.), sia in *relazione ai luoghi*, definibili, come afferma A. Magnaghi, come parti dell'organismo territoriale dotate di identità. In tal senso, il territorio viene inteso come *somma* di luoghi, che possiedono dotazioni specifiche e identità proprie, i cui confini sono artificialmente tracciati dalle relazioni sociali, storiche e culturali, che si instaurano sul territorio stesso.

Dal 1968 ad oggi, le questioni che hanno investito le città sono cambiate, e al tempo stesso hanno determinato un mutamento di scenario che ha interessato abitudini, modi e stili di vita. Il cambiamento delle esigenze, l'aumento del tempo libero, l'elevazione del livello di istruzione, l'incremento a crescita della popolazione anziana e l'immigrazione interessano sia i servizi tradizionali che quelli nuovi, con implicazioni piuttosto ampie che, sia in forma *spaziale* che *a-spaziale*, investono tutta la disciplina urbanistica e le politiche urbane in generale. I cambiamenti intervenuti nella società rendono variegato, frammentario e georeferenziato (C. Fazio, 2002) l'insieme dei bisogni emergenti. Espressione, in definitiva, di una società articolata, complessa e in rapida trasformazione.

Non si tratta più soltanto di trovare la «misura» esatta dei problemi, si tratta di lavorare su problemi che mettono in gioco tecnologie e strategie micro e macro, comportamenti disgiunti negli stessi singoli individui (che possono agire contemporaneamente da *city users* e da soggetti «stanziali» nell'arco di una giornata, in relazione a pratiche sociali fortemente differenziate), azioni e progetti promossi da un gran numero di attori che lavorano alle più diverse scale e che si incontrano e «precipitano» in luoghi ridefiniti proprio da essi.

Se da un lato è necessario continuare a garantire certe quantità di aree per servizi, dall'altro lato è diventato sempre più importante rispondere a queste nuove esigenze di qualità. In tal senso, si stanno facendo strada alcuni concetti nuovi come quello di *fabbisogno reale*, riguardo il quale si considera l'effettiva domanda della popolazione rispetto un dato servizio, evitando proiezioni nel tempo, o quello di *standard desiderato*, che tiene conto del fatto che per alcuni soggetti non si parla solo più del concetto di bisogno, ma anche di desiderio (Ricci, 1999).

I bisogni non sono classificabili in modo definitivo in quanto risentono delle variabili culturali, spaziali e temporali. Nuovi bisogni espressi dalle fasce più deboli, in genere anziani, bambini e bambine, donne, immigrati, *city users*, sono evidenti e spingono a dare risposte integrate e differenziate. Si dovranno introdurre soglie o definire liste dei servizi, strategia di integrazione e di innovazione dei servizi che si vogliono realizzare sia per soddisfare la domanda già espressa che per elevare ad un livello maggiore di prestazione la città ed accompagnare la politica urbana nei piani urbanistici.

Se il modello di città, cui si fece riferimento per definire gli standard, la città razionalista, con il suo corredo di separatezza tra le diverse funzioni urbane e con una maggiore attenzione alla questione dell'espansione urbana, è cambiato, dobbiamo sottolineare che si sono modificati anche i

bisogni cui gli standard dovrebbero dare risposta. Non possiamo trascurare, infatti, alcune questioni che si profilano oggi:

- gli *anziani* pongono domande di nuove sedi fisiche di servizi, ma soprattutto di nuovi modelli organizzativi dei servizi e delle città;
- i *giovani* chiedono, o si appropriano conflittualmente di, spazi per l'autonoma organizzazione della loro vita e del loro tempo libero;
- il *volontariato* ha assunto dimensioni insospettabili e necessita di spazi propri;
- i *bambini* e le *bambine* necessitano di una città più vivibile, nel senso di percorsi, edifici e strutture scolastiche, spazi aperti, ecc.;
- le *donne sole* con carico di famiglia hanno bisogno sia di servizi che di una città più adatta ai loro orari (commercio, trasporti, loisir, ecc.);
- gli *immigrati* hanno bisogno di spazi appropriati avendo culture, religioni, usanze molto differenti dalle nostre;
- i *city users* sia di breve che di lungo raggio, con tutti i problemi connessi anche alla presenza di turisti ed alla loro richiesta di infrastrutture e servizi.

Questi sono i bisogni di particolari fasce di utenti della città, ma esistono anche bisogni interni alla città:

- la *sicurezza*, a tutti i livelli, dalla microcriminalità, più sentita dai cittadini, al rischio, soprattutto inerente a fattori ambientali,
- l'*accessibilità* sia della città stesse che delle attrezzature fisiche di cui essa è composta.

Tutto ciò riconferma che il quadro dei problemi, degli usi della città e delle attività da prendere in considerazione nell'immaginare una ridefinizione degli standard urbanistici è sicuramente più ampio ed articolato di quello che caratterizzava il periodo in cui gli standard sono stati introdotti nella nostra legislazione urbanistica; e questo riconferma che il riferimento quantitativo alle superfici di piano, non è più sufficiente e non aderisce a necessità che si riflettono soprattutto su diversi modelli di tipo organizzativo (trasporti, orari, assistenza, ecc.).

Il campo che si apre, allora, è quello della tessitura dei nuovi bisogni di coloro che, con i propri corpi, abitano le città, della individuazione dei requisiti delle attrezzature pubbliche e del loro inserimento nel contesto urbano.

Ci troviamo, pertanto, di fronte a un mutamento rilevante rispetto alla visione che il tardo razionalismo aveva circa la necessità di assicurare determinati servizi alla città. Il carattere paradigmatico che era stato assegnato alla città razionalista ha perso di forza e, al contrario, siamo in una situazione più complessa e antidogmatica<sup>22</sup>. Nuovi punti di riflessione diventano:

- la dissoluzione del concetto di città all'interno di uno, più ampio, che può essere ricondotto al generico concetto di territorio, riferendosi, forse, alla accezione che viene utilizzata nel mondo anglosassone di *the built environment* (l'ambiente costruito);
- la valorizzazione prioritaria degli aspetti ambientali e di sostenibilità, quale preoccupazione fondamentale della società contemporanea, per giungere ad una interdisciplinarietà che consenta di affrontare la questione della trasformazione dello spazio da una prospettiva diversa;
- l'introduzione di indici e parametri per misurare la qualità dello spazio urbano in riferimento, soprattutto, a due parametri: densità di edificazione e spazi aperti;
- l'idea che lo spazio è una risorsa non rinnovabile. In questo senso ciò significa avere attenzione per gli effetti dovuti all'impatto delle infrastrutture, che fagocitano spazi; e si tratta, nella maggioranza dei casi di spazi che non sono rinnovabili;
- la preoccupazione per la formazione di valori aggiunti, in forma equilibrata sia dal punto di vista sociale che economico, degli interventi e degli usi che vengono allocati sul territorio;
- intendere la società contemporanea come società formata da valori e culture multietniche, e pertanto capire i bisogni mutevoli e diversificati. Occorre evitare di fare riferi-

<sup>22</sup> E. Cáceres, P. Chicco, F. Corrado, L. Falco, M. S. Madrigal (2003), *Servizi pubblici e città*, Officina Edizioni, Roma

mento a valori standard ed occorre rompere con l'idea di società; in questo senso l'idea di fissare standard urbanistici è una vera e propria contraddizione rispetto alla flessibilità di cui necessita una società che riconosciamo essere complessa;

- occorre infine riconoscere che fornire i servizi per la società contemporanea richiede di guardare ad una doppia componente: da una parte, l'attenzione alle specificità dei diversi settori sociali (giovani, anziani, donne, emarginati, immigrati, ecc.), e, dall'altra parte, la necessità di superare il livello primario dei servizi stessi che dovrebbero essere soddisfatti in modo da potersi rivolgere a tutti quei servizi, fino ad oggi sono stati considerati "sofisticati". Si tratta di servizi di secondo livello che spesso non hanno bisogno di una localizzazione specifica e che non si inquadrano all'interno di alcuna soglia urbana (come per esempio i servizi di sicurezza civica, i punti informativi, ecc.).

### *2.1. Rivisitare la lista degli standard urbanistici?*

Il meccanismo del dimensionamento delle «aree a standard» era stato pensato sia per consentire riserve di potenziali terreni acquisibili al patrimonio pubblico che per contenere l'impegno di suolo, quindi possibili speculazioni almeno rispetto agli interventi residenziali. Il dimensionamento delle aree a standard doveva e deve avvenire in base alla effettiva capacità insediativa proposta dal piano (sulla base del volume edificato). Doveva svolgere cioè una funzione di calmieramento: più era elevata la capacità edificatoria, quindi l'estensione delle aree edificabili, maggiori erano le aree vincolate a standard, in origine, esclusivamente preordinate all'esproprio.

L'obiettivo delle pari opportunità per tutte le categorie di cittadini è stato solo parzialmente raggiunto. La dotazione di attrezzature è sì mediamente ovunque cresciuta, ma gli squilibri non sono stati ridotti, anzi forse sono stati accentuati.

È indubbio, comunque, che il costo della città aumentasse in ordine all'applicazione dello standard-norma, tanto più quanto quest'ultimo veniva incrementato. Da qui la necessità di chiedere il concorso diretto dei privati a sopportare tali costi. Questo avvenne solo nel 1977, con la legge 10, attraverso l'introduzione dell'obbligo di concorrere a sopportare gli oneri di urbanizzazione, cioè a pagare l'infrastrutturazione del territorio.

Del resto all'origine della crisi dello strumento dell'esproprio vi è anche un certo sovradimensionamento del «fabbisogno espropriativo», indotto proprio dal superamento del minimo di legge, risultato non sempre convincente: superamento in astratto giusto, ma in pratica contraddittorio a causa della connessa incapacità di realizzare obiettivi di pianificazione e di gestire adeguatamente le opere una volta realizzate. Sono così venuti meno il significato e il senso dello spazio delle attrezzature-pubbliche e/o di uso pubblico nella città. È prevalsa, al contrario, una certa «ragioneria» urbanistica. La ricerca del luogo adatto, non solo funzionale, per ubicare le attrezzature - primo requisito della loro qualità - è stata spesso abbandonata, a vantaggio della mera dimostrazione che l'obiettivo del «bilancio» quantitativo delle aree a standard fosse stato raggiunto.

Inoltre è accaduto, ed era inevitabile, che la «lista» delle attrezzature alla base del D. I. 1444/1968, nel tempo, non corrispondesse più alle esigenze della popolazione: la formazione di nuovi bisogni e la contemporanea riduzione di importanza di quelli considerati negli standard; i cambiamenti culturali e dell'economia; la nascita di un mercato dei servizi pubblici, ecc.

Già il solo scorrere la lista delle attrezzature di servizio alla base delle previsioni e prescrizioni della L. 765/1967 e del conseguente D. I. 1444/1968, dà il senso della necessità di porre mano al quadro legislativo: e ciò senza scomodare questioni più complesse e sofisticate, quali il cambiamento di significato della nozione di servizio pubblico a vantaggio di quella di servizi di interesse generale e delle forme e degli stili di pianificazione urbanistica in sé, nonché i cambiamenti intervenuti nel rapporto pubblico/privato.

La concezione originaria di standard, basata su un concetto di equilibrio nei rapporti tra i diversi usi del suolo e le diverse parti della città, secondo un modello funzionalista è entrato in crisi con il passaggio da una società di tipo industriale ad una società orientata a una terziarizzazione

diffusa e caratterizzata da un uso più complesso e articolato delle risorse urbane, dove gli stili di vita sono cambiati ed è, contestualmente, cambiata la domanda sociale di uso dello spazio.

Sono cambiati, pertanto, i bisogni, ciò sia in conseguenza della naturale evoluzione degli stessi verso quelli più sofisticati, una volta sufficientemente garantiti quelli di base, sia a causa degli intervenuti cambiamenti sociali: elevazione del livello di istruzione e quindi incremento della domanda di cultura; effetti della immigrazione e quindi sviluppo di nuove domande e diversificazione delle stesse - il caso delle attrezzature per il culto, ad esempio, ma non solo -; crescita della popolazione anziana; aumento del tempo libero; miglioramento delle condizioni sanitarie, ecc.

È indispensabile sottolineare come sia necessario porre l'attenzione al settore della popolazione anziana che sta divenendo un'urgenza in tutti i paesi più ricchi, nei quali la percentuale di popolazione «under 18» è largamente superata da quella sopra i 65 anni. Evidentemente l'incidenza dei bisogni di queste classi di età sono largamente differenti da quelle utilizzate come base implicita, teorica e pratica, della pianificazione e progettazione della città moderna e di cui zoning e standard rappresentano due tra i principali strumenti. Ricorrendo ad una sorta metafora si può affermare che così come la legge urbanistica ed il suo piano e poi le diverse evoluzioni erano pensate per la città in espansione e, successivamente, invece, si è avviato un processo di ripensamento radicale della filosofia e della pratica di formazione della città che doveva puntare alla trasformazione di essa, cioè dell'esistente, così il fruitore dello spazio urbano e dei servizi della città non è più il cittadino lavoratore in piena forma fisica, ma l'individuo, spesso single, sempre più avanti in età. Quindi *accessibilità e mobilità* divengono elementi ancor più rilevanti nella definizione della qualità della vita, cioè anche della qualità urbana, del welfare urbano. In tal senso le dimensioni e la morfologia della città assieme ai servizi e soprattutto le modalità di fornitura, offerta, fruizione di essi divengono fattori chiave nella formazione della qualità della vita urbana. Implicazioni di rilievo sono rappresentate dal superamento di rigidi diaframmi settoriali<sup>23</sup> in nome di una concezione a tutto tondo del «servizio alla persona» e dall'abbattimento dei confini fisici configurati dai tradizionali bacini di utenza.

Il rapporto tra dimensione macro e dimensione micro, le spinte etniche che, oggi, sono una realtà vera e generale; la questione della multiculturalità; il modo come si organizza il sociale: sono queste le grandi problematiche sulle quali ci troviamo a tessere i nuovi bisogni della comunità.

Ci sono questioni enormi. C'è lo spostamento del baricentro che va dal centro alla periferia, ai territori; c'è la questione della immigrazione, della multiethnicità e c'è la questione di come tutto questo si inquadra in una gestione. Individuare i soggetti e le politiche interne, ma soprattutto come teniamo insieme la condizione sociale e il modo di ripensare agli spazi e di ripensare alle città riconnettendo queste dimensioni. Riflettere sul fare municipalità, per cui il problema della partecipazione e anche del decentramento dei poteri diventa un fatto reale, quindi aiutare a crescere il discorso sulla rappresentanza, non in termini astratti, non a livello di condominio insomma, richiede strutturarlo in una dimensione in cui le persone, lavoratori, anziani, possono partecipare in termini credibili a determinare alcune condizioni, la ricostruzione di questa maglia urbanistica, intesa appunto nel senso più moderno possibile. E poi la ricostruzione del piano sociale, nel senso di avere un piano sociale. Se accanto al piano urbanistico non c'è un piano sociale questa connessione e riarticolazione delle politiche non potrà mai avvenire. Il rischio è quello di non afferrare proprio, anzi rendere possibile la fuga in tutte le direzioni, e quindi di liberare il potere politico e il potere pubblico da qualsiasi vincolo. E quindi invece che avere politiche sociali, avere politiche assistenziali, invece che avere politiche di cittadinanza avere politiche compassionevoli. Questo diventa anche un discrimine che poi riemerge anche in termini di come si governa la città, di come sia possibile scegliere tra stare da una parte e stare dall'altra.

---

<sup>23</sup> A. L. Palazzo (2003), «*Geografia dei disagi e tematizzazione dei bisogni un caso nella periferia romana*», in F. Karrer e M. Ricci (a cura di), «*Città e nuovo welfare*», Officina, Roma, pag. 245

## 2.2. Il riferimento alla domanda

Il decreto sugli standard ha posto la questione dello spazio pubblico come affermazione dei diritti urbani, imponendo l'abitante come soggetto di questi diritti<sup>24</sup>; si tratta ovviamente di

---

<sup>24</sup> Diventa importante recuperare la vecchia urbanistica sociale, una nuova urbanistica illuminata, scientifica e aderente alle attuali esigenze tecniche. Questi nuovi temi debbono ritornare in primo piano e devono essere considerati insieme alle questioni ambientali per essere unificati nel tema della difesa dei diritti umani.

L'urbanistica dei diritti umani si riferisce a vari campi di intervento. A tal proposito si deve ricordare i diritti proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti umani approvata dall'Assemblea generale dell'Onu nel dicembre del 1948. La Dichiarazione del 1948 stabilisce una serie di diritti che sostanziano lo Stato del benessere. Lo Stato del benessere si fonda sull'idea della «superiorità dell'azione collettiva» e sull'idea che lo Stato sia obbligato a garantire a tutti i cittadini una condizione di benessere: non mera sopravvivenza, ma qualcosa di più, e cioè la dignità; in altre parole la garanzia di una vita degna in accordo con i canoni sociali propri dell'epoca. Il principio su cui si basa il benessere pubblico presuppone, inoltre, uguaglianza di fronte alle necessità, in modo da poter riequilibrare le disuguaglianze esistenti al livello economico. Lo stato del benessere, fin dall'inizio, ebbe un riflesso urbano evidente e la sua traduzione, in senso moderno, è stata fondamentalmente urbana, ciò che nel lessico urbanistico viene chiamata la «città dei servizi». La città si è riempita, infatti, di una serie di edifici considerati indispensabili per ogni quartiere (scuole, mercati, ecc.) o per tutto l'aggregato urbano (comune, cimitero, ospedali, biblioteche, musei, mattatoi, ecc.): una serie di servizi distribuiti omogeneamente nella città e costruiti secondo un programma razionale.

L'obiettivo originario era quello di universalizzare ognuno di questi servizi garantendolo «come un diritto», indipendentemente dall'apporto che ogni cittadino dava alla ricchezza dello Stato; di conseguenza, l'offrire una vita degna a tutti, e cioè l'idea dello Stato del benessere trasformava questa condizione in una questione di politica per il cittadino. L'opinione comune cominciò a considerare le prestazioni di servizi per i cittadini come un ingrediente naturale della vita moderna, e gli edifici in cui erano localizzati «normali». Lo stesso si verificò sia nella pratica che nella teoria urbanistica che fin dall'inizio assimilò totalmente questa idea: l'«unità di vicinato», tecnica proposta dai rinnovatori americani degli anni '20 per mettere ordine agli agglomerati urbani prevedendo dei complessi di varie centinaia di abitazioni e che ha guidato la progettazione urbana per tutto il XX secolo, si organizza necessariamente intorno alla scuola elementare.

Come la città stessa, i servizi sono elementi vivi: a seconda del le circostanze possono essere messi in discussione. Certamente negli ultimi anni il principio dello Stato del benessere, e dei servizi che ne permettono la realizzazione, sta attraversando una crisi evidente e profonda. Ciò che sembrava impossibile è passato nell'agenda politica degli Stati: uno Stato per niente benefattore, con un'economia capitalistica, senza alcun tipo di sicurezza, è ora considerato come una alternativa razionale possibile e politicamente difendibile. Ciò ha totalmente e radicalmente demolito il sistema dei servizi pubblici e ultimamente si parla soprattutto di erogazione di queste prestazioni da parte di centri privati: o, per dirla in un modo ancora più chiaro, di partecipazione al loro finanziamento da parte dei privati. La conseguenza è che oggi si difende uno «Stato del benessere circoscritto», diretto unicamente ad uno specifico settore della popolazione. La prestazione dei servizi continua ad essere considerata universale, ma selettiva, e ciò viene giustificato dalla necessità di reperire per lo Stato le risorse economiche necessarie.

Questa nuova concezione del benessere circoscritto comporta una serie di conseguenze molto chiare: infatti se è diretto principalmente un settore bisognoso della società conduce al progressivo impoverimento dei servizi pubblici, alla crescente scomparsa di senso della comunità e alla ricomparsa nelle città di qualcosa che credevamo completamente dimenticato: la paura della necessità.

L'istituzione dello Stato del benessere è in contraddizione assoluta con il clima della società dei consumi indipendentemente dal tipo di servizi che offre; consumismo e Stato benefattore sono totalmente incompatibili.

Limitare i servizi solamente a coloro che dimostrano la loro povertà, come richiede uno Stato del benessere circoscritto, ha molte altre conseguenze, alla lunga distanza, che riguardano la coesione della comunità: infatti soltanto quando questi servizi legati al benessere sono a disposizione dell'intera società e sono intesi come un diritto, sono capaci di promuovere il senso di comunità. Ricercare il modo di incrementare le risorse, non dando la necessaria importanza ai servizi, porta a divisione e non ad integrazione, porta ad escludere e non ad includere.

Secondo me ci troviamo, allora, dinanzi ad una perdita del senso della comunità.

Il concetto di comunità è una parola vecchia e gloriosa, appartenente a molti vocabolari, e introdotta in sociologia a fine Ottocento da Ferdinand Tönnies, per indicare un tipo di relazioni affettivamente calde, fiduciose e diffuse nei contenuti, caratteristiche a suo giudizio delle società del passato, opposte a relazioni fredde e contrattuali che contraddistinguono, invece, la società moderna.

Mettersi sulle tracce della comunità, oggi, non significa semplicemente guardare indietro verso qualcosa che c'è stato.

Il concetto di comunità, troppo denso, organicistico, inclusivo, nella sociologia contemporanea è esploso, e ha dato luogo a problematiche di ricerca più limitate e parziali, individuate da concetti come identità, reciprocità, fiducia, prima tenuti insieme nel nucleo del concetto-madre. Bagnasco chiama, queste, *tracce di comunità*, un po' come, tracce sono chiamate dai fisici le traiettorie di particelle che un rivelatore registra dopo la disintegrazione del nucleo di un atomo.

In fondo ciò che si pensa possa o debba essere perseguito è una comunità nuova – o un insieme di nuove comunità locali – che sia attrezzato e capace di funzionare. Il termine comunità, nel senso specifico di comunità locale, serve qui per riconoscere e sostenere l'ancoraggio ai luoghi come risorsa imprescindibile di identità e integrazione delle motivazioni personali, e insieme delle possibilità strategiche, riconfermate nel tempo, di attori economici proiettati sulla scena mondiale.

E allora, Bagnasco parla di *società locale* piuttosto che di comunità locale, perché «siamo oggi definitivamente dentro la società, e le tracce della comunità che cerchiamo sono comunque fenomeni della società di oggi, o di domani. Parlare di società locale aiuta dunque chi è sulle tracce della comunità a liberarsi di quanto di ingombrante e di equivoco rischia di portarsi dietro il concetto di comunità locale; a essere più libero e attrezzato anche per sfidare con il concetto di comunità la società di oggi».

Pensare alla comunità non significa semplicemente guardare indietro: non di ritorno della comunità si ritiene opportuno parlare, ma di riscoperta delle capacità auto-organizzative della società. Dopo la fine del fordismo – con le sue grandi e rigide cattedrali del lavoro di massa – dopo la crisi, dovuta a molte ragioni, delle capacità di regolazione keynesiana dell'economia e con le difficoltà dei riequilibri equitativi dei sistemi di *welfare state*, è diventata chiara l'importanza dell'interazione diretta fra le persone, dei fenomeni a

un'impostazione di tipo illuministico, necessaria a fondare un impalcato di relazioni, più o meno come una costituzione.

La metafora della carta dei diritti urbani, che ha giocato un ruolo importante nel dare autorevolezza allo strumento "standard", non sembra calzante proprio perché afferma diritti collettivi e non individuali. In altri termini, i 18 metri quadri non sono conferiti ai singoli ma alla collettività, e l'abitante serve come riferimento nella stima della domanda.

Questo riferimento risulta, però, astratto nella constatazione delle differenze di condizione insediativa tra i soggetti che "abitano" la città. Le differenze peraltro sono cresciute negli ultimi trent'anni. In altri termini, lo standard di legge si applica ugualmente all'abitante della città diffusa, dove il parcheggio è nel giardino di casa ed il verde pure, come all'abitante dei quartieri densi costruiti negli anni '50, nei quali casomai lavorano e fanno acquisti anche gli abitanti della città diffusa; e ancora, si applica generalmente nella stessa misura al nucleo insediativo di poche centinaia di abitanti come al quartiere che ne conta decine di migliaia.

Se poi dalla stima dello standard per abitante si passa alla stima per "abitante teorico" (che è quell'entità astratta corrispondente agli 80 metri cubi descritti dal Decreto), arriviamo al paradosso di dotare di maggiori spazi pubblici i tessuti insediativi a bassa densità, dove generalmente ad ogni abitante corrisponde un maggiore volume e spesso anche un reddito superiore.

Nelle prescrizioni del Decreto la variazione quantitativa delle dotazioni faceva riferimento a due diverse ragioni: nelle zone A e B in rapporto alla difficoltà di reperimento di aree libere, mentre nella zona agricola, nei centri minori (al di sotto dei 10000 abitanti) e nelle espansioni a bassa densità (al di sotto di 1 mc/mq) alla minore necessità. Da allora si sono modificate le condizioni insediative del territorio italiano, si è spesso smarrito il discrimine fisico tra territorio urbano e territorio rurale, ovvero si è prodotta una terza identità territoriale generata dall'estensione delle reti e caratterizzata dalla diffusione insediativa e dalla rarefazione dei nodi. In questo ambito la condizione abitativa è strettamente connessa alla mobilità, e non si rappresenta più nello spazio pubblico, almeno non in quello più prossimo.

D'altra parte gli interventi di trasformazione urbanistica interessano sempre più frequentemente gli ambiti già urbanizzati; l'espansione abbandona il territorio esterno della crescita per rivolgersi alle aree interne della riqualificazione attraverso l'intensificazione degli usi; questi processi determinano sempre la necessità, e quando sono governati offrono anche l'opportunità, di realizzare nuove utilità collettive in aree già sature. Inoltre i processi di riqualificazione si orientano ad integrare diverse funzioni urbane, residenziali e terziarie, più o meno specializzate; l'intensificazione degli usi si accompagna quindi ad una complessificazione funzionale e all'attribuzione alla parte urbana di un ruolo di rango superiore. La ricaduta di tali processi sulla domanda di spazi collettivi varia quindi in rapporto al mix funzionale ed alla accessibilità.

---

piccola scala per la produzione e riproduzione dal basso di tessuto sociale, degli aggiustamenti spontanei nelle pratiche della vita quotidiana

Sulle tracce della comunità forse alla fine troveremo una nuova società.

L'elemento centrale del concetto di comunità è rappresentato dalla nozione di appartenenza; l'altra faccia dell'appartenenza è, ovviamente, l'esclusione e la differenza. La nostra società, che è una società a complessificazione crescente, pone i concetti di identificazione e di appartenenza come passaggi nodali. *Identità* significa capacità di stabilire una differenza osservabile tra se e l'altro e di mantenere il prodotto di questa differenza; *identificazione* è il risultato della tendenza per l'individuo ad includersi, a confondersi, ad essere compreso in uno o più gruppi. Identità ed identificazione rappresentano punti periferici opposti che tendono a moltiplicarsi in una società differenziata come la nostra: una rimessa in equilibrio fra i due poli, identità/identificazione, potrebbe essere il prodotto di una particolare *dimensione* della comunità che ne riformula il concetto tradizionale. La comunità emerge, allora, come unità di forme aggregative, dentro e fuori le istituzioni, che consente forme di equilibrio che riproducono quest'insieme nel complesso delle relazioni in cui un individuo è coinvolto. È questa una forma di appartenenza nuova, dove non sono le somiglianze o le differenze a decidere per l'appartenenza ad un gruppo, bensì l'interazione sociale: l'identità, pertanto, si forma nell'interazione sociale, è assunta per socializzazione. Le persone abitano molte comunità, identità e culture nello stesso tempo e si spostano dall'una all'altra senza perdere la propria identità anzi arricchendola di significati, conoscenze e stimoli per operare. Comunità locali, allora, che siano società locali (Bagnasco 1999) complesse, nelle quali i concetti di continuità e prossimità siano estesi ad una dimensione territoriale più vasta, nelle quali ci sia l'affermazione del concetto di identità non più chiuso soltanto ad un luogo con un contorno delimitato, ma intesa in senso dinamico e quindi in continua mutazione.

In coerenza con i concetti di continuità e di prossimità, forse si dovrebbe dare una spinta maggiore ai cosiddetti *servizi di prossimità*, introdotti, ad esempio, nella legislazione francese, dove il confine tra pubblico e privato è da tempo assai più sfumato rispetto al caso italiano. Essi designano un insieme di funzioni ed attività riconosciute di interesse pubblico che svolgono il ruolo di presidio del territorio anche e soprattutto in piccoli comuni.

La prima domanda riguarda allora il referente della domanda di spazi collettivi: è ancora l'abitante, ovvero l'abitante teorico, o non occorre trovare parametri che includano l'intensità, la complessità, l'accessibilità?

### 2.2.1. L'evoluzione della domanda sociale

Occorre sicuramente inaugurare una fase di vasta sperimentazione per tarare i criteri di stima della domanda di spazi pubblici con le modificazioni demografiche (invecchiamento, composizione delle famiglie), sociali (lavoro femminile, disoccupazione giovanile) e culturali intervenute negli ultimi trent'anni in Italia. Questa, come ogni sperimentazione, richiede il massimo di flessibilità e di aderenza ai contesti locali, e pertanto sembra che il terreno di coltura più idoneo sia in primo luogo la pianificazione urbana e conseguentemente la legislazione regionale.

Non possiamo nemmeno ignorare i nuovi interessi collettivi che l'ecologia urbana ha fatto emergere: si tratta degli interessi diffusi sulla qualità dei suoli, dell'aria e delle acque. Mentre l'aria e le acque sono beni pubblici disponibili all'uso dei singoli, il suolo è generalmente un bene privato il cui stato ha effetti sulle condizioni vitali della collettività.

Per innalzare la qualità di questi beni, oltre alle leggi nazionali, anche alcuni piani urbanistici hanno introdotto nuovi standard ambientali. Data la rilevanza territoriale della qualità ambientale, su queste sperimentazioni appare ancora come un limite la mancanza di un quadro legislativo nazionale che definisca in modo unitario le variabili significative ed i criteri di stima.

Rispetto al tradizionale standard urbanistico l'innovazione è comunque notevole: le quantità definite dal D.L. 1444/68 sono, per definizione, quantità minime di spazi pubblici, mentre questi standard intendono regolare alcune caratteristiche dei suoli (la permeabilità, le piantumazioni, ecc.) senza per questo imporre la modifica del regime proprietario.

Emergono quindi nuove articolazioni del sistema ambientale che sfumano la dicotomia tra destinazioni pubbliche e private sulla quale è stato impostato il metodo di controllo della qualità urbanistica basato sugli standard: parchi territoriali/aree protette, aree agricole, parchi urbani, verde pubblico di quartiere, verde attrezzato privato, aree private libere di pertinenza delle abitazioni.

Analogamente la privatizzazione di molti servizi finora pubblici (telefoni, poste, aeroporti e ferrovie) richiesta anche dall'inserimento concorrenziale di altre aziende europee, rischia di modificare per sottrazione i bilanci di standard già consolidati, e comunque di sconvolgere il quadro di netta divisione tra servizi pubblici e privati.

Escludendo la scorciatoia dell'omologazione tout court tra i due regimi di servizi, rimane l'esigenza di un nuovo statuto dei servizi (pubblici, di interesse pubblico e privati) che ridefinisca il rapporto pubblico/privato: il finanziamento delle opere, la legittimazione dell'esproprio per la realizzazione degli impianti e delle reti, la concorrenzialità tra le diverse aziende di servizi per l'accesso alle reti.

Anche in questo caso sembra che i compiti della legislazione nazionale andrebbero concentrati nella ridefinizione dei termini della questione, più che nella determinazione di nuovi obiettivi quantitativi.

### 2.3. I servizi visti dal lato dei bisogni

Il tema dei servizi di interesse pubblico sta diventando oggi sempre più centrale nel contesto del dibattito sia economico che urbanistico. Si sta assistendo ad un ribaltamento in atto, rispetto agli anni trascorsi, che vede il settore dei servizi diventare un elemento "mobile" della politica e della società, carico di contenuti innovativi, a fronte delle caratteristiche di staticità che lo avevano connotato per molti anni:

- una decisa riorganizzazione dei servizi di interesse pubblico dal punto di vista “produttivo” e una loro centralità rispetto alla qualità della vita delle comunità insediate e alla competitività delle città nel sistema globale;
- una offerta ed una domanda che si modificano in continua interazione; politiche di welfare che tentano di rimodulare il sistema dei diritti dei cittadini;
- servizi che nascono ex novo e altri che si trasformano in maniera significativa;
- diffusione di processi di privatizzazione;
- esplicitazione di nuova domanda e di nuovi bisogni da parte degli abitanti delle città.

Tra i motivi non secondari alla base della soddisfazione degli utenti vi è quello della funzionalità dello spazio urbano e/o territoriale nel quale sono ubicate le diverse attrezzature, luoghi di erogazione dei servizi. È dalla qualità dell’organizzazione dello spazio che, infatti, dipende in larga misura l’integrazione/integrabilità dei servizi sia materiali che immateriali.

La città può svolgere, infatti, il ruolo di integratore dei diversi servizi, ma quando è mal funzionante diviene elemento di separazione, allontanamento e quindi di disintegrazione. Quest’ultima è la faccia che giustifica quegli approcci alla pianificazione che si pongono dalla parte dei deboli (anziani, disabili, bambine e bambini, immigrati, ecc.).

Una città funzionante esalta la funzionalità dell’erogazione dei servizi facilitando l’accesso alle varie attrezzature, consentendo che vengano ubicate in luoghi consoni, qualificati, piacevoli, confortevoli per tutti gli utenti. Da qui la necessità che la pianificazione dei servizi e quella urbanistica procedano contestualmente.

Il passaggio dalla cultura della quantità a quella della qualità implica, nel senso che, è in relazione, anche ad una de-spazializzazione sia di luoghi di fruizione che di produzione di servizi, in modo da poter soddisfare le nuove domande, diversificate e spesso singolari, di servizi.

Le caratteristiche dei servizi devono, allora, essere: l’immaterialità, l’inseparabilità, la deperibilità, l’eterogeneità. *L’immaterialità* è la caratteristica intangibile del servizio, che non può mai essere completamente definito né del tutto verificato all’atto della sua erogazione. *L’inseparabilità* deve stabilirsi tra la produzione e l’erogazione, in modo che ci sia compresenza di contiguità e contemporaneità nella produzione e consumo dei servizi, cioè nel momento stesso in cui si crea il servizio, lo si eroga. *La deperibilità*, è l’impossibilità di conservare ciò che non è tangibile. Di conseguenza, le capacità di servizio disponibili e non utilizzate in un determinato periodo di tempo risultano sprecate. *L’eterogeneità*, è la variabilità del servizio a seconda delle circostanze dell’utente che ne fruisce. Il valore di un servizio, direttamente proporzionale a chi lo realizza, porta inevitabilmente a risultati eterogenei.

Le tipologie dei servizi da erogare sono legate sia al soddisfacimento sia di bisogni *consolidati necessari*, che di quelli *emergenti* dal mutato quadro delle esigenze. Esistono interi quartieri in cui i bisogni *basilari* non stati sufficientemente garantiti ed in cui, per particolari situazioni di disagio sociale, bisogna intervenire impiegando una diversa calibratura dei servizi, prestando maggiore attenzione a quelli che garantiscono assistenza, sicurezza e opportunità di inserimento sociale per gli emarginati. In questi contesti è evidente che la necessità di adottare provvedimenti urgenti per contrastare la diffusione di problemi sociali assume priorità rispetto alla valutazione dei requisiti *prestazionali* dei servizi, legati al loro rendimento e alla loro efficienza.

La centralità nel processo di valutazione rappresenta, senza dubbio, un elemento determinante: la qualità di un servizio socio-assistenziale è riconducibile al requisito dell’adeguatezza rispetto ai bisogni dell’utenza. È evidente, comunque, l’esigenza di sviluppare capacità di lettura dei bisogni e di progettazione dei servizi sulla base delle quali stabilire obiettivi e valutare risultati. Questo ha portato al passaggio nella stessa concezione dell’utente da fruitore passivo di interventi standardizzati a cliente di servizi personalizzati, differenziati e flessibili, che dovrebbero potersi adattare alle esigenze di diverse classi di utenti anche attraverso l’introduzione di criteri omogenei di classificazione dei bisogni dei cittadini e delle relative risposte.



Valutare la prestazione e il rendimento dei servizi, considerando sia quelli spaziali che quelli a-spaziali, riconfigurare la domanda stessa e porla come input del progetto urbano, spaziale, funzionale, gestionale ed amministrativo per poter trasporre la domanda di welfare in una metodologia del piano dei servizi che assume, in tal modo, la connotazione di strumento di governo delle trasformazioni urbane, ovvero di luogo dove è attuabile il disegno redistributivo della compensazione sociale ed urbana attivandone la rigenerazione.

Ma è necessario anche *territorializzare* i servizi sociali per creare una vera e propria rete di servizi tale da essere completa e decentrata nel territorio. I servizi sociali specializzati sono, infatti, spesso concentrati in spazi specifici all'interno dell'area metropolitana e quindi ci dovrebbe essere la possibilità di definire i confini spaziali e istituzionali sul quale insistono. I confini amministrativi hanno spesso poco a che fare con l'integrazione delle domande sociali, anche se sono significativi ai fini dell'articolazione organizzativa dell'offerta di servizi, perché ne stabiliscono rigidamente la delimitazione. Il decentramento e l'autonomia istituzionale locale nella metropoli rendono più frammentate le condizioni dell'offerta di servizi: la sussidiarietà orizzontale non è simmetrica a quella verticale.

L'amministrazione pubblica deve intraprendere una serie di azioni al fine di adeguare le caratteristiche dell'area alle aspettative degli abitanti, promuovere vantaggi e l'immagine dell'area oggetto dell'intervento, «animare il territorio», con l'obiettivo di creare sinergie all'interno dello stesso tra i soggetti.

#### *2.4. Identificare i bisogni di servizi*

Parallelamente all'identificazione dei servizi esistenti è necessario procedere ad un'analisi della domanda di servizi da parte degli abitanti interessati e dei fruitori (turisti, city users).

Dal punto di vista metodologico dovrà essere considerata e analizzata una lista di bisogni di servizi, in funzione di priorità riconosciute, con riferimento alle tipologie di popolazione residente sul territorio, nonché delle persone che vi vengono accolte a titolo temporaneo (residenti secondari, turisti, studenti, lavoratori), i cosiddetti city users.

Come per l'identificazione dei servizi esistenti sul territorio l'analisi dei bisogni di servizi di una popolazione può essere realizzata efficacemente solo per grandi temi trasversali: salute, sicurezza, educazione - formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente.

In modo ancor più accentuato che per l'analisi dell'offerta l'obiettivo iniziale è quello di definire i bisogni relativi a ciascuna area tematica in termini globali.

Il passo successivo sarà poi l'individuazione di quali segmenti delle singole aree di bisogno pongono problemi più urgenti di altri.

Ad esempio il bisogno di trasporti su un territorio può declinarsi in molti modi: trasporto casa-lavoro, trasporto alunni, trasporto d'emergenza (salute-sicurezza), trasporto di persone anziane, di cittadini privi di mezzo privato, di collegamento con i nodi del sistema autostradale e ferroviario, di trasporti urbani.

La metodologia di identificazione dei bisogni è analoga a quella di marketing, comunemente utilizzata in ambito commerciale per sondare le clientele e le loro attese.

Questa identificazione-sondaggio dei bisogni deve tener conto della specificità del territorio e delle caratteristiche della popolazione che vi abita.

Ciascun territorio è unico e i suoi bisogni di servizi sono specificatamente caratterizzati.

Per riprendere l'esempio dei trasporti i bisogni saranno differenti per un territorio che dispone di una stazione ferroviaria, di un nodo autostradale, rispetto ad un territorio non dotato di queste grandi infrastrutture territoriali.

Saranno differenti se la popolazione è giovane o presenta caratteristiche di invecchiamento; saranno differenti in pianura e in zona montana, in funzione delle caratteristiche della rete viaria,

delle condizioni climatiche; saranno differenti nelle zone densamente urbanizzate e nelle zone rurali, nelle regioni industrializzate e nelle regioni a dominante agricola.

L'azione di programmazione deve essere guidata dalla capacità di adattare i servizi alle esigenze specifiche, contrariamente a quanto avveniva sulla base della precedente legislazione, che pre-vedeva uno standard universalmente valido, in una presunta possibilità di omologazione dei bisogni dei territori.

Con questo spirito si dovrà tener conto della domanda specifica di ciascun segmento di età, di ciascuna categoria sociale e professionale che compone la popolazione.

L'identificazione dei bisogni porta a definire:

- i bisogni di base da soddisfare per tutta la popolazione;
- i bisogni specifici di alcune categorie.

Tra questi non possono essere dimenticati i bisogni espressi dalle imprese di qualsiasi dimensione e quelli di protezione dell'ambiente.

In questo senso è importantissimo coinvolgere nell'analisi dei bisogni tutti gli stakeholders.

Altrettanto importante è la verifica dei bisogni in relazione al contesto in cui si colloca il Comune considerato: questo è, ad esempio, particolarmente evidente per il bisogno della popolazione di usufruire di aree di verde pubblico, notoriamente molto più sentita nei contesti urbani che in quelli rurali, collinari o montani.

Se per alcuni tipi di servizi le prestazioni fornite prevalgono sulla localizzazione del servizio, per tutti gli altri la localizzazione del servizio è essenziale e l'accessibilità al servizio entra nella valutazione dei bisogni. In termini generali la "zona di copertura" o "area di influenza" di un servizio permette di valutare se la localizzazione di una struttura di servizio risponda a criteri di accessibilità definiti.

La risposta relativa all'accessibilità dei servizi dovrà poi essere declinata in rapporto alla consistenza del gruppo di popolazione considerato. In alcuni casi la quantità di popolazione sul territorio o la densità insediativa non giustifica e non rende sostenibile la creazione di un nuovo punto di servizio, e occorrerà dare una risposta tramite "servizi di tipo itinerante". In altri casi la creazione di nuclei o poli di servizio potrà facilitare l'accessibilità attraverso la trasversalità del servizio offerto.

In termini generali il criterio di accessibilità deve essere affrontato tenendo conto delle caratteristiche della popolazione di riferimento (ciò che è accessibile per un adulto non lo è altrettanto per un bambino o per un anziano).

La valutazione dei bisogni di servizi di una popolazione di un territorio non si basa solo su criteri quantitativi (densità di offerta e soddisfacente copertura o attrattività) si basa anche sulle qualità del servizio offerto e sulla sua flessibilità. Sul piano qualitativo tradizionalmente si distingue tra qualità tecnica e qualità umana del servizio reso (qualità dell'accoglienza, personalizzazione del servizio).

Sul piano dell'adattabilità ad essere apprezzata è, ad esempio, la capacità del servizio di tener conto dei bisogni e delle condizioni di vita degli utenti: orari di apertura e chiusura, coordinamento e organizzazione delle corrispondenze con i mezzi di trasporto. Caratterizzare la domanda in relazione ad uno specifico territorio significa innanzitutto, determinare i modi di vita di riferimento per le popolazioni di questo territorio.

Altrettanto importante è prendere in considerazione l'evoluzione in tema di percezione dei bisogni e caratterizzare la domanda in relazione alle priorità percepite.

L'espressione di alcuni bisogni di servizi obbedisce a fenomeni di moda e deve essere analizzata con attenzione; la domanda non corrisponde sempre ad un bisogno reale, talora la domanda si può ritenere soddisfatta in condizioni di accessibilità soddisfacenti; altri bisogni sono impliciti o non trovano il modo di esprimersi. L'evoluzione dei bisogni di servizi deve basarsi, quindi, non solamente sulla capacità d'ascolto della popolazione, ma anche sulla volontà di aiutare gli abitanti ad esplicitare i loro bisogni. Molti territori devono, inoltre, saper prendere in considerazione i bisogni di servizi delle popolazioni che accolgono temporaneamente, per lavoro, studio, cura, turismo.

### 3. La teoria amministrativa dei bisogni

Il tradizionale atteggiamento amministrativo è stato coerente con i modelli generalizzanti e universalistici prevalenti, fino agli anni '60-'70, nelle scienze sociali. Possiamo affermare che tra approcci amministrativi ai bisogni e modelli di generalizzazione presenti nella tradizione delle scienze sociali ci sia una certa coerenza storica. L'adesione a modelli generalizzanti e universalistici ha sostenuto rappresentazioni unitarie della vita sociale; da ciò la difficoltà a trattare le specificità di gruppi sociali e luoghi è l'aspetto più evidente. Nella versione amministrativa unitarismo e approcci generalizzanti rinviano al carattere centralistico e autoreferenziale del trattamento ai bisogni.

Il quadro teorico-metodologico è stato fornito dalla tradizione positivista basata sull'idea dell'universalismo degli approcci, l'idea, cioè, della validità universale delle spiegazioni fornite dalle scienze sociali.

Attorno al trattamento dei bisogni si è consolidato un complesso di nozioni, concetti, procedure conoscitive, metodi di ricerca che costituiscono quella che possiamo definire una *teoria amministrativa dei bisogni*. Essa si è sviluppata con la crescita dell'intervento sociale dello Stato e delle discipline normative al servizio dello Stato.

Tratto fondamentale di questo sistema è la semplificazione della realtà di cui parla attraverso la nozione di bisogno. La semplificatività è inerente alla natura operativa della categoria.

L'unitarismo può essere ricondotto ad un sistema di rappresentazioni caratteristico della tradizione amministrativa. Dal punto di vista teorico, l'unitarismo delle *teorie amministrative dei bisogni* è stato sostenuto dalle due idee di fondo che hanno determinato il carattere unitario della rappresentazione della società nella tradizione sociologica. In quella che Touraine chiama sociologia classica, l'unitarietà è stata ottenuta da un lato privilegiando la nozione di istituzione, come «effetto dell'identificazione istituita fra sistema sociale e stato»; dall'altro facendo dell'idea di modernità, con la sua componente evoluzionistica, «l'elemento centrale nella rappresentazione sociologica della vita sociale».

Le teorie amministrative dei bisogni elaborano uno dei principali assunti che sono stati alla base della legittimazione tanto dell'intervento sociale dello Stato quanto delle discipline al servizio dello Stato: quello della generale competenza di specifiche agenzie e saperi a risolvere i problemi dell'insieme della popolazione, individuata come «somma di utenti»<sup>25</sup>.

Gli approcci amministrativi sono caratterizzati da tre fattori predominanti, che sono: l'autoreferenzialità, l'esternalità e l'oggettività.

I metodi di conoscenza dei bisogni si basano sulla autoreferenzialità e l'esternalità rispetto ai portatori di bisogni. Dal momento che il sistema di produzione delle «risposte» contiene già criteri per formulare le soluzioni, esso non è obbligato a comprendere cosa si voglia indicare con i termini di bisogno o domanda. Questo comporta che anche le rappresentazioni degli utenti possono essere prodotte senza rapporto con gli stessi, in quanto anch'esse sono contenute nel sistema di produzione delle soluzioni. Nelle discipline normative, infatti, sono già codificate definizioni complete e sufficienti degli utenti e dei loro bisogni.

In coerenza con questi tratti metodologici un importante elemento funzionale delle rappresentazioni è la caratterizzazione «passiva» dell'utente rappresentato. Poiché quest'ultimo è il semplice destinatario dell'intervento, egli non solo non controlla l'ideazione delle risposte e la loro gestione, ma i suoi atti non sono neppure inclusi nella rappresentazione dei sistemi di soddisfazione di bisogni: l'utente è presente soltanto attraverso le prescrizioni di comportamento «incorporate» nel servizio offerto.

L'irrelevanza dei comportamenti di colui che è foriero di bisogno è coerente con un altro tratto tipico di questi approcci amministrativi che è rappresentato dall'oggettualità delle risposte, cioè la loro riduzione in termini fisico-quantitativi. Tale riduzione oggettuale comporta, ovviamente, anche una semplificazione quantitativa delle informazioni. C'è, quindi, una rappresentazione

<sup>25</sup> A. Tosi, «Il trattamento delle differenze», in *Urbanistica* n. 96/1989

passiva dei destinatari che trova, anch'essa, riscontro nei modelli di attore della tradizione positivista.

Gli approcci generalizzanti sono stati, storicamente, connessi con il carattere centralistico ed autoreferenziale del trattamento dei bisogni tipico della tradizione amministrativa: a tale connessione rimanda il riduzionismo amministrativo, la difficoltà a cogliere le specificità di luoghi e gruppi sociali, e, quindi, tutti quei procedimenti di generalizzazione relativi alla città.

#### 4. Il trattamento delle differenze

L'accento posto sulle differenze, il «disordine», la pluralità, il pluralismo, l'«alterità», indica il tendenziale abbandono di assunti relativi ad una logica dominante di sviluppo e la crescente inadeguatezza degli schemi strutturali della tradizione positivista.

In questo quadro è diventato possibile immaginare approcci non-unitari ai bisogni. Nelle formulazioni più significative alla riscoperta delle specificità si accompagna la riconquista della fiducia nell'elaborare le soluzioni adatte ai propri problemi.

Sul piano delle strategie conoscitive ciò significa la *possibilità* di contrapporre alla eteronomia delle definizioni amministrative il progetto di una identificazione dei bisogni «autonoma», «dal basso», indipendentemente dai sistemi di definizione dello Stato e del mercato, centrata sui portatori di bisogni, rivolta a comprendere il «senso» delle pratiche e non la loro riduzione oggettiva. Una rivalutazione, allora, della vita quotidiana come riferimento per la critica delle categorie istituzionali di definizione.

Anche la rappresentazione passiva dei destinatari trova riscontro nei modelli di attore della tradizione positivista: una tipica critica al funzionalismo riguarda la sua «incapacità di considerare la vita sociale come determinata attivamente per mezzo dei comportamenti dei suoi membri» (A. Giddens, 1976). Alla rappresentazione passiva dei destinatari viene contrapposta una nozione di attore «attivo», un attore che negozia, che resiste, che progetta; all'oggettività «oggettuale» delle soluzioni si contrappone la considerazione degli «atti» dei soggetti coinvolti; alla riduzione quantitativa dei bisogni e delle soluzioni si contrappongono percorsi che evidenzino gli aspetti qualitativi e soggettivi delle diverse esperienze, valorizzando le ragioni di una conoscenza condivisa che ha portato alla metafora dell'abitante «attore». Il «ritorno dell'attore sociale» (A. Touraine, 1988) ha reso possibile contrastare le strategie istituzionali recuperando, tra i sistemi di definizione, quelli centrati sulla «gente». Un contributo importante a questo ri-orientamento viene dalla rivalutazione dell'esperienza quotidiana, dell'esperienza della «gente ordinaria», come riferimento per la critica delle categorie istituzionali di definizione della realtà sociale. Spesso, ormai, si condivide l'accento sulla convinzione che un'attenta considerazione degli eventi quotidiani e dei loro significati, così come la gente li vive e li sperimenta, porterà ad una più chiara rappresentazione di chi e cosa siamo in quanto esseri umani.

È proprio il cosiddetto regno della ragione che, secondo i critici più radicali, coincide forse con l'influenza crescente del sistema sugli attori, con la normalizzazione e la standardizzazione. Ma lentamente ad una visione razionalistica dell'universo e dell'azione umana si è sostituita una concezione più modesta, puramente strumentale, di una razionalità messa sempre più al servizio di domande, di bisogni. Noi non viviamo in una situazione postmoderna, di dissociazione completa tra il sistema e l'attore, ma in una società postindustriale, programmata, dove un conflitto centrale contrappone gli apparati di produzione culturale alla difesa del soggetto personale. Questa società postindustriale costituisce un campo d'azione culturale e sociale ancora più fortemente istituzionalizzato di quanto non fosse la società industriale oggi in declino. Il soggetto non può dissolversi nella post-modernità poiché esso si afferma nella lotta contro i poteri che impongono il proprio dominio in nome della ragione. È indispensabile, allora, il dialogo tra la ragione e il soggetto: senza la ragione, il soggetto si chiude nell'ossessione della propria identità; senza il soggetto, la ragione diviene lo strumento della potenza. Di conseguenza, affidare l'identificazione dei problemi o la

definizione dei bisogni al consenso e alla contrattazione, programmata e strutturata è molto lontana dai criteri positivistici di scientificità.

Dagli anni '70 i mutamenti nei principi organizzativi delle società industrializzate hanno creato le condizioni per trattamenti non-centralistici, non-autocentrati e non-unitaristici dei problemi urbani. Nelle scienze sociali, per la prima volta, si ci è mossi rafforzando i presupposti per individuazioni non-unitarie dei bisogni. Nella riflessione teorica sul piano, negli studi urbani, la critica della tradizione pianificatoria riguardante il piano classico (radicale: Friedmann, critico-fenomenologiche: Schon, ecologiste: Sachs, ecc.) hanno condiviso i presupposti del movimento verso la specificità.

L'obiettivo di un più specifico riconoscimento ed elaborazione dei bisogni è perseguito dalle varie forme di «progetti integrati» che negli anni '80 si sono moltiplicati nei diversi campi delle politiche sociali. Essi rappresentano, nel riferimento al territorio o al locale, strategie per un riconoscimento autonomo dei bisogni, sensibile a quelle domande deboli che risultano sistematicamente trascurate da strumenti sistemici; e per una presa a carico più ricca, che valorizzi e faccia interagire diversi tipi di risorse, istituzionali e non.

Se tutto ciò ha rappresentato una certa innovazione nei processi amministrativi, d'altra parte colpisce, però, la sostanziale distanza tra le opportunità offerte dal movimento verso la specificità e la realtà dei comportamenti amministrativi. Il modo più diffuso di fare i conti con la nuova complessità è stato il più ovvio e il più coerente con la tradizione amministrativa: affidarsi alla spontaneità del sociale, nella versione de regolativa, diventata popolare negli anni '80, in cui l'attenzione per lo specifico coincide con l'abbandono delle logiche «comprehensive» dell'intervento pubblico. Si tratta, ovviamente, di innovazioni del tutto compatibili con logiche centralistiche e che lasciano intatto il carattere eteronomo del trattamento dei bisogni.

Ci sono delle difficoltà di elaborare, nei comportamenti pratici, le indicazioni dei movimenti verso la specificità. Fare i conti con i requisiti di specificità implica la ristrutturazione dei contesti amministrativi, di portata ben più ampia di quanto non suggeriscano termini come «decentramento» o «partecipazione». Il problema è di costruzione delle condizioni appropriate per il trattamento non-unitario dei bisogni, quindi diventa anche un problema di definizione di teorie che siano distanti dall'epistemologia positivistica perché distanti dalle ipotesi di controllo centralistico. Rimane il fatto che la costruzione di ipotesi decentrative, qualitative, di riconoscimento delle specificità sociali e territoriali (*genius loci*), avviene spesso trascinando degli strumenti che sono incompatibili con le nuove logiche.

C'è anche da sottolineare che, in concreto, l'attenzione per lo specifico o il locale si risolve, spesso, in una mera registrazione delle diversità. Ciò indica che al movimento verso lo specifico non ha corrisposto un proporzionale incremento nella capacità di trattarlo. La difficoltà del «mettere in relazione» costituisce il punto critico fondamentale dei nuovi approcci; essa comporta che l'interesse per la specificità diventi semplicemente un'adesione alla frammentazione che caratterizza le metropoli post-industriali.

L'inadeguatezza nel trattare le relazioni tra i gruppi, i luoghi, i sistemi di azione che costituiscono la nuova complessità dei sistemi sociali e territoriali è, dunque, un tratto comune agli approcci sociologici, alle discipline normative e alle pratiche amministrative, e sembra implicare il ricorso ad un'antica modalità di trattamento della variabilità: la disgiunzione tra gli elementi che costituiscono il complesso socio-urbano. Data la natura relazionale dei problemi individuati dalle nozioni di «differenza» e di «specificità», i trattamenti disgiuntivi sono trattati male o rappresentano una cancellazione del problema.

La tradizione amministrativa ha elaborato questo principio in vari modi. Uno schema noto è il «localismo amministrativo», la rappresentazione della città come un aggregato di unità locali, considerate come elementi base per un appropriato trattamento sociale e politico del sistema urbano. Uno schema più generale ricorrente nel trattamento delle differenze è lo «specialismo», cioè la riduzione di un problema a somma di problemi «speciali» di particolari gruppi di popolazione. Ma a parte la sua inattendibilità analitica e pratica, lo specialismo non esprime una logica pluralistica di definizione, ma una logica della riduzione al residuale o al deviante, esasperando, in funzione del

trattamento «per parti», gli elementi di diversità di un problema, di una situazione, di un gruppo di utenti. «Speciale» diventa, in tal modo, una categoria generale di definizione, negando la specificità e traducendo la problematica della specificità in quella della frammentazione che è un modo di definire una realtà sociale complessa riducendo le virtualità positive della complessità, cioè la possibilità di tener conto delle differenze.

Tutto questo conduce, pertanto, ad un interesse per le diversità locali, per la pluralità dei modi di vita, per le razionalità multiple: il riferimento al locale può essere una base per riconoscere e trattare i bisogni.

Nella sociologia urbana spesso si usa il termine *frammentazione*. Esso definisce reali tendenze organizzative delle società e delle città post-industriali, e nello stesso tempo evoca la difficoltà di cogliere e trattare tali tendenze, e rinvia a particolari costruzioni teoriche per definire le tendenze e per risolvere le difficoltà. Il ricorso alla categoria della frammentazione indica la difficoltà teorica a trattare la nuova complessità per la quale non valgono più i tradizionali strumenti deterministici che sono stati comuni al trattamento amministrativo e alle rappresentazioni sociologiche classiche della struttura sociale. Ma la categoria della «frammentazione» rinvia anche a costruzioni teoriche che accentuano il carattere frammentario della nuova società urbana.

#### *4.1. I problemi urbani nella tradizione amministrativa*

Nella tradizione amministrativa se si definiscono con il termine «urbano» dei problemi significa che si vanno ad assimilare situazioni differenti, ciò consente di trarre dalla categoria generale di definizione criteri di soluzioni di problemi in situazioni specifiche. Collegando alla città una varietà di fenomeni si può unificare la definizione e la soluzione di problemi che avrebbero differente natura. Entrambe le funzioni trovano corrispondenza nei procedimenti di generalizzazione relativi alla città che hanno caratterizzato la tradizione delle scienze sociali.

Le generalizzazioni sulla città si riallacciano ad una lunga tradizione di speculazione ideologica ed accademica: l'idea fondamentale è l'universalità dei tratti che definiscono la città. Il riferimento alla città in sé, o all'idea che «dovunque si trovi, una città è una città» (Braudel, 1967), ha dominato tutte le principali correnti dell'analisi socio-urbana fino agli anni '60. Nelle concezioni forti di città questa idea si è intrecciata con schemi evoluzionistici di analisi delle società e con le immagini care all'ideologia urbana europea: la Città soggetto della storia, la Città come luogo del progresso, ecc.

Il quadro teorico-metodologico è stato fornito dalla tradizione positivista e dalle sue varianti evoluzionistiche. I criteri di scientificità erano quelli delle scienze sociali generalizzanti, in senso durkheimiano, fondati sull'assunto di modelli universali di causazione. I postulati relativi a tendenze di sviluppo generali e universali delle società venivano dalla tradizione evoluzionistica. Questa, collegando tra loro esperienze urbane differenti sviluppatesi in ambiti diversi, si è dimostrata una base efficace per costruire concetti universali di città e di teorie urbane generali. Queste idee hanno influenzato il modo di guardare ad ogni singola città ed il modo di guardare alle città nel loro insieme, producendo, anche, uno specifico modo comparativo che ha avuto ampia diffusione negli anni '50-'60 e che consisteva nell'affidare, alla ricerca comparativa, il compito di individuare le regolarità e le somiglianze tra le diverse esperienze urbane.

Su questa base poteva legittimarsi l'uso amministrativo del concetto di città come categoria generale. Gli approcci generalizzanti consentivano di trasferire schemi analitici e politiche da una città all'altra, di esportarli da un paese all'altro. Questo atteggiamento era coerente con l'universalismo degli approcci positivistici, l'idea cioè della validità universale delle spiegazioni fornite dalle scienze sociali. Inoltre era favorito dal fatto che gli approcci generalizzanti negli studi comparativi urbani finivano per identificarsi con l'idea che, sviluppandosi, le società si sarebbero mosse verso una progressiva omogeneizzazione.

L'atteggiamento generalizzante nei riguardi dei processi di urbanizzazione è una forma di una generale difficoltà a trattare amministrativamente le «specificità». Questa difficoltà si manife-

sta, e in modo più evidente, nel trattamento delle differenziazioni interne di una città o di un territorio. Il tradizionale modo amministrativo è unitario, nel senso riduce la variabilità sociale e territoriale delle situazioni e dei bisogni, assumendo un punto di vista unificante. In questa direzione, inoltre, l'approccio amministrativo ha elaborato assunti di universalismo delle prestazioni che sono stati anche alla base delle politiche di welfare nelle fasi di crescita delle società industriali.

A partire dagli anni '70, con la crisi delle teorie e delle ideologie della modernizzazione e dei paradigmi positivistici e con le tendenze decentratrici nei paesi industrializzati, vengono meno anche le condizioni teoriche di questo tipo di generalizzazioni e prospettive unitarie. Il riferimento alla città perde la sua forza ideologica, la capacità di funzionare come idea-guida e come riferimento unificante dello sviluppo. La crisi teorica e ideologica della centralità metropolitana indica profondi mutamenti negli atteggiamenti teorici delle scienze sociali, e nei principi di organizzazione delle società industrializzate. Una manifestazione centrale di questa tendenza è lo sviluppo del movimento a favore del riconoscimento e della valorizzazione delle specificità e della necessità di trattare in modo appropriato la variabilità sociale e territoriale. Il confronto tra esperienze diverse mette in evidenza l'impossibilità di utilizzare sistemi di definizioni generali, «smontando», piano piano, gli atteggiamenti unitari, riapre il conflitto tra i modi alternativi di rappresentare il problema, costituendo nuove opportunità per la rappresentazione delle differenze.

Contro gli schemi evolutivi unilineari, l'analisi comparativa documenta l'originalità dei diversi processi di urbanizzazione e sviluppo, affermando le specificità delle diverse situazioni urbane. Coerentemente si affermano nuovi stili comparativi, fondati su modelli relativisti di causazione. Infatti, mentre gli approcci generalizzanti si fondavano sull'idea che le somiglianze nascano da un modello causale universale, i modelli relativistici assumono che uno stesso fenomeno possa verificarsi per differenti ragioni o cause in casi differenti. All'interno della struttura urbana, gli atteggiamenti unitari cominciano a lasciare il posto a visioni più articolate delle relazioni che legano azioni, gruppi, luoghi dentro una città o un territorio. Questo riconoscimento della complessità delle relazioni è sostenuta da nuove tendenze organizzative della società e dei suoi processi territoriali: de-urbanizzazione e periferizzazione dello sviluppo, crescita di importanza del locale (Bagnasco) e dell'informale (Mingione). Così, la crescita di movimenti sociali che fanno riferimento ad identità individuali e sociali non è altro che una delle espressioni della crescente valorizzazione delle differenze.

Il movimento verso lo specifico possiamo dire che è stato segnato da due parole chiave particolarmente significative: *locale* e *informale*.

Il locale designa il livello «più vicino», operando come costruzione oppositiva nei riguardi dei sistemi di definizione generali. Locale è lo spazio in cui si sviluppano problemi «diversi»; esso permette di guardare ogni città nella sua individualità, ogni punto per le sue specifiche qualità, non determinabili dal lato delle istituzioni unificanti. Attraverso il locale può svilupparsi, quindi, una logica del «multiplo», una pluralità di principi: un'epistemologia, potremmo dire, della «molteplicità», che non faccia uso della sola ragione, bensì dell'universo mentale ed emotivo, di conoscenze contemplative ed intuitive, di evidenze simboliche, e che renda «l'invisibile visibile» (L. Sandercock, 1995); che deve riferirsi alle specificità - culturali, sociali, politiche, storiche ed economiche - locali dalle quali è strettamente dipendente, cioè alla realtà «ambientale», in quanto non bastano le teorie, non esistono elementi di comparazione, e bisogna di volta in volta adottare dei paradigmi appropriati agli strumenti di conoscenza. È evidente che lo sviluppo di una pluralità di principi elabora nuove logiche organizzative che si stanno affacciando con la crisi della modernità.

L'informale mette in luce ciò che si muove «sotto», in aggiunta ed in interazione con i processi formali regolati dallo Stato e dal mercato. Esso implica il rifiuto della riduzione istituzionale dei bisogni e rappresenta una critica dell'individuazione unidimensionale delle pratiche e dell'organizzazione sociale. Anche con questa categoria viene in primo piano la grande articolazione dei comportamenti emergente dalla crisi della modernità: il costituirsi nella società di una pluralità di percorsi, di strategie, di forme di razionalità.

## 5. Il grande timoniere dei processi e delle politiche

La democrazia rappresentativa alla quale siamo abituati ci dice qualcosa per la città, è capace di svolgere quelle azioni di governo di cui pure resta titolare in ultima istanza e di cui deve comunque rispondere? Per sfuggire alle trappole di un mercato inteso come la spontaneità dei processi non si dovrebbe, forse, trovare un'altra forma che è quella di una democrazia più deliberativa, più partecipata?

Qui però nascono dei problemi; i principali sono la verifica dei poteri, perché non si capisce se gli interessi organizzati rappresentino effettivamente una base o un gruppo settoriale o locale, o non siano spesso che delle piccole oligarchie che dicono di rappresentare qualcuno. Quindi è tutto un problema di verifica dei poteri, che si pone al momento in cui questi attori devono partecipare in modo cooperativo a processi decisionali e c'è il problema che in questi nuovi processi decisionali mancano da un lato verso la trasparenza ma anche il problema verso chi sono responsabili, non si capisce più.

Una situazione fortemente in movimento è la realtà, molto dinamica e che cambia molto velocemente, che è quella delle pratiche sociali che si stanno per certi versi radicalizzando nelle più diverse direzioni. La strumentazione del governo di questi processi invece resta caotica, frammentaria. Anche al di là delle regole formali codificate in leggi, venendo alle pratiche, sia pure ispirate da un apparato normativo, arriviamo sempre a questo risultato: politiche integrate, Prusst, Urban o altro, ci sono tanti casi interessanti, ma noi non siamo in grado di sapere se questi casi interessanti fanno una massa critica significativa per il futuro della nostra città. Probabilmente è anche vero che comunque un effetto d'alone c'è, come mutamento culturale degli addetti ai lavori senz'altro; cambia la cultura degli urbanisti, cambia la cultura dei sociologi, cambia la cultura delle amministrazioni, degli assessori.

Ma è vero anche che se per definire le politiche urbane si usa questa chiave di lettura un po' più rigorosa, più restrittiva, il relativo panorama in Italia si restringe drasticamente, diventa quasi del tutto virtuale; in questa chiave in Italia non esistono vere e proprie politiche urbane.

Sono pensabili realmente delle politiche integrate? Riferiamoci a quelli che sono i principi costituzionali dell'Unione Europea dove ricorrono correntemente queste parole: coesione, sostenibilità e anche integrazione intesa come politica integrata che produce effetti di integrazione sociale, territoriale. Tutte queste parole, che sono fortemente normative, vanno lette necessariamente in modo pragmatico, nel senso che nella realtà per queste cose ci basterebbe una modesta approssimazione. Bisogna essere molto realisti, altrimenti non avremmo nessun'altra alternativa che ricadere in un cosa molto velleitaria che sarebbe l'idea di un governo forte, dei processi in cui nessuno di noi in realtà crede più: non è né possibile né legittimo. Comporterebbe tra l'altro un grosso fattore di crisi dell'attesa democrazia perché quel tipo di governo presuppone forti elementi di autorità.

E allora, ci possiamo immaginare che sia possibile un trattamento integrato di materie complesse come quelle che troviamo sulla scena urbana?

Non so quale possa essere la valutazione complessiva, ma certamente possiamo affermare che dalle esperienze positive si ricavano alcune indicazioni per ripensare le condizioni di possibilità di politiche integrate; politiche integrate definite come quel tipo di politiche che sono in grado di produrre alcuni effetti di integrazione e nella misura in cui li riteniamo desiderati. C'è gente che si mette insieme per fare delle cose, offerte ad un terzo che non sta lì, normalmente l'interessato non è presente al processo decisionale proprio perché è il disorganizzato, è quello che rappresenta un interesse diffuso e quindi è poco probabile che sia presente nel processo decisionale che lo riguarda.

Le città hanno dei problemi nuovi dei quali i servizi attualmente offerti non ci dicono molto; se andiamo al dunque: io avrei bisogno di avere una città percorribile, accessibile e attualmente non lo è; per gli anziani e per tutte le famigerate fasce deboli la città non è usabile, quindi la città per un verso offre moltissimo, ma chi ci arriva a queste cose, è complicatissimo arrivarci. Si cerca di soddisfare i cittadini ma ciò nonostante essi si sentono molto distanti dall'accesso di servizi: i marciapiedi sono impercorribili, gli autobus sono in condizioni inaccettabili. E poi c'è la sicurezza; la domanda di sicurezza, che però non è da intendere soltanto come paura della criminalità, ma è una



generica, però diffusissima, sensazione che la città sia inaffidabile. Quindi direi che la sensazione di sicurezza è legata anche a presenze inquietanti: l'immigrato, parti della popolazione non integrata, ma questo aspetto è tutto sommato secondario. La percezione della città come una macchina minacciosa ed inaffidabile. E quindi la cosa curiosa è che, mentre l'offerta diventa sempre più sofisticata nel dettaglio, la domanda in realtà si pone una cosa molto globale. Visibilità, accessibilità anche nel senso fisico, informazione: queste sono le cose che i cittadini chiedono. Una città più civile e più vivibile anche una città più semplice dove possa essere ripristinata una qualità del risiedere collettivo, delle forme di socialità allargata. E allora, abbiamo bisogno di politiche integrate. Politiche sociali certo, politiche dell'abitazione certo, politiche di trasporto certo, politiche della manutenzione degli edifici e delle strutture. Quindi l'aspetto interessante è che dal lato della domanda mentalmente la riaggregazione viene fatta; perché uno vive per un verso in quanto utente di servizi è vero che utente del frammento, però in quanto essere umano e anche cittadino ha un'immagine complessiva. Anche di fronte alle paure, di fronte all'immigrato, in realtà la reazione era più nel senso di chiedere soluzioni reali a problemi effettivi, che avrebbero fatto diminuire anche le ansie e le preoccupazioni, pur legittime.

È in definitiva una domanda di politiche integrate. Bisogna avere un bene pubblico aggregato che è la città che andrà riempita con spazi pubblici, con attrezzature tra il fisico e il sociale per riconnettere i frammenti della vita privata, della vita individuale e della vita collettiva. Tutto questo finisce in una nozione di domanda di "benessere urbano" inteso non soltanto nel senso delle politiche sociali, ma nel senso di starci bene nella città, una specie di *wellness*, nella quale l'elemento fisico è molto importante (E. Mingione, 2002).

Forse l'immagine del grande timoniere è troppo legata all'idea di un governo forte dei processi, perché il timoniere è colui che dirige la rotta della barca (C. Donolo, 2002). Una metafora un po' più delicata e appropriata all'idea di *governance* e che forse corrisponde di più alla complessità sarebbe forse quella del direttore d'orchestra, un direttore d'orchestra che da un lato è indispensabile, altrimenti l'orchestra non riesce a suonare, dall'altra parte la partitura non è scritta dal direttore d'orchestra, anche se ci sono dei margini per l'interpretazione. Nella musica contemporanea la costruzione del discorso musicale comporta anche degli elementi aleatori.

Pierluigi Crosta ci manda continuamente dei messaggi su come atteggiarsi, disporsi su un atteggiamento, essenzialmente di tipo osservativo e riflessivo nei confronti della complessità, abbandonando quell'impulso primordiale a comandare, a voler governare che ha comunque forti elementi interni di autoregolazione.

Naturalmente, quando parliamo di autoregolazione in alternativa a un meccanismo di governo esplicito, nella nostra cultura occidentale vuol dire esplicitamente politico dei processi e, la prima cosa che viene in mente è quella di pensare al mercato. Sembra che il mercato si contrapponga al governo "politico" dei processi. In realtà nel contesto delle realtà urbane di cui ci occupiamo il mercato è un costrutto istituzionale molto sofisticato che produce degli effetti benefici soltanto a particolari condizioni che non sempre si danno nella realtà. Possiamo dire, allora, che i mercati hanno «bisogno di» e sono anche un costrutto fortemente normativo.

La città dovrebbe essere, allora, un enorme processo che permetta di curare il corpo, la mente, la psiche, di accrescere le capacità, che dà la possibilità di divertirsi e di socializzare, altrimenti sarà vista come una cosa faticosa, che martella e questo potrebbe spiegare la fuga nelle campagne, la domanda di seconde case come una specie di terapia contro la ormai ovvia anomia e alienazione che predomina nella grande città. La città, quindi, come *bene pubblico aggregato* allargando anche il tema del *benessere* alla totalità dei cittadini.

## 6. La sociologia della vita quotidiana

La vita quotidiana è la vita di ogni giorno. È la vita che c'è e che ha una struttura prevalentemente ripetitiva. Ogni giorno ci alziamo dal letto, facciamo colazione, andiamo al lavoro metten-

do un piede davanti all'altro come sempre, e come sempre salutiamo, gesticoliamo, svolgiamo i nostri compiti, utilizziamo gli oggetti che ci circondano, e così via.

Certo, vi sono per tutti istanti eccezionali, momenti di svolta, crisi o periodi di passione che, rispetto alla vita quotidiana, si stagliano diversamente. Confrontata con questi, la quotidianità sembra immobile: rassicurante per certi versi o noiosa per altri, ma quasi eterna nel suo costante ripetersi.

La forma della nostra vita quotidiana, tuttavia, non è eterna per nulla. La storia vi passa attraverso: le routine che oggi diamo per scontate non sono le stesse in cui si impegnavano abitualmente i nostri genitori o i nostri nonni, perché sono diversi gli ambienti, gli oggetti, le tecnologie, le opportunità e persino i significati che alla vita di ogni giorno vengono attribuiti.

La quotidianità è storica e cambia, anche se il mutamento giorno per giorno può essere impercettibile. Muta per ciascuno, nel corso del cammino biografico, e muta per tutti: la sua forma è differente in momenti diversi della storia e in diverse culture.

E cambia anche la sociologia della vita quotidiana. Si tratta di un ambito della sociologia relativamente recente: della vita quotidiana i sociologi hanno cominciato a parlare in modo diffuso, e considerandola un tema in qualche modo circoscrivibile e autonomo, non prima degli anni sessanta del secolo ora concluso. Ma, da che si cominciò a parlarne ad oggi, diverse cose sono mutate.

Iniziamo con due citazioni letterarie. La prima è tratta dal libro *La vita quotidiana come rappresentazione* di Erving Goffman, del 1956. Nel primo capitolo, Goffman ricorre a questa citazione per descrivere il comportamento di un uomo al mare, in vacanza. È la descrizione di una scena:

*(...) Per prima cosa Preedy doveva mostrare chiaramente a quei potenziali compagni di vacanza che essi non lo interessavano minimamente. Guardava attraverso, intorno, sopra a loro, con lo sguardo perso nel vuoto; la spiaggia avrebbe potuto essere deserta. Se per caso una palla veniva lanciata nella sua direzione, sembrava stupito; poi faceva vagare sul suo volto un sorriso divertito (che gentile quel Preedy!), si guardava attorno sorpreso di accorgersi che c'era gente sulla spiaggia, rilanciava la palla sorridendo a se stesso e non alla gente, e riprendeva quindi con indifferenza il suo disinvolto studio dello spazio. Era ora di fare un pò di messa in scena (...). Con complicati maneggi dava modo a chiunque ne avesse voglia di leggere il titolo del suo libro - una traduzione spagnola di Omero, perciò un classico - ma non troppo - e anche di tono cosmopolita; poi riuniva l'accappatoio e la borsa in un'ordinata costruzione (che giudizioso e metodico quel Preedy!), si alzava lentamente per stirare meglio la sua enorme corporatura (che gattone quel Preedy!), e infine gettava via i sandali (dopo tutto anche spensierato quel Preedy!)<sup>26</sup>.*

Un testo come questo serviva a Goffman per concentrare l'attenzione sulla ricchezza e sulla complessità delle interazioni ordinarie. L'uomo alla spiaggia - Preedy - si occupa accuratamente dell'impressione che i suoi gesti susciteranno negli altri, con un'indifferenza studiata che mira a costruire un'immagine di sé, e conta sul fatto che i suoi maneggi saranno compresi dagli altri secondo codici comuni, anticipandone gli effetti. Si tratta di comportamenti banali, ma la comunicazione che è in gioco è nondimeno il frutto di strategie e di competenze complesse.

La sociologia della vita quotidiana che questa citazione contribuiva a introdurre riguardava queste strategie e queste competenze, che ciascuno di noi mette in gioco quotidianamente e quasi senza badarci. Si trattava di imparare - per usare un'espressione di Claude Javeau a «prendere il futile sul serio», a riconoscere che di banale nel quotidiano non c'è proprio nulla, a studiare i meccanismi microscopici che, per quanto taciti o impercettibili, rendono conto della costruzione della socialità e del suo ordine.

La seconda citazione è tratta da un romanzo del 1984, *Rumore bianco* di Don De Lillo:

*Il mattino andai in banca. Raggiunsi la cassa automatica per controllare il mio saldo. Inse-  
rii la carta, composi il codice segreto, digitai la mia richiesta. La cifra che comparve sullo schermo  
corrispondeva abbastanza al conto che avevo fatto io, arrivandovi stentatamente dopo una lunga  
serie di analisi su documenti e di tormentate operazioni aritmetiche. Sentii diverse ondate di sollie-*

<sup>26</sup> E. Goffman, *La vita quotidiana come rappresentazione*, trad. it. Bologna, il Mulino, 1969, p. 15.

vo e gratitudine. Il sistema elettronico aveva dato il suo assenso alla mia vita. Ne avvertii il sostegno e l'approvazione. Il cervellone, la struttura centrale, piazzata dentro un locale sbarrato, in una città lontana. Che gradevole interazione. Sentivo che qualcosa di profondo valore personale, ma non denaro, tutt'altro, era stato autenticato e confermato. Due guardie armate stavano accompagnando fuori dalla banca una persona disturbata. Il sistema elettronico era invisibile, cosa che lo rendeva ancora più incredibile, ancora più inquietante da averci a che fare. Ma eravamo in consonanza, almeno per ora. Le reti, i circuiti, i flussi, le armonie<sup>27</sup>.

In questo testo, l'interazione è fra un uomo e una macchina. O meglio, fra un uomo e un macchinario che è l'interfaccia fra lui e un apparato tecnologico a lui inaccessibile.

La distanza fra le due citazioni è un buon indicatore della distanza che separa la sociologia della vita quotidiana degli anni sessanta da quella di oggi. Come il testo di De Lillo, la sociologia della vita quotidiana di oggi ha a che fare con soggetti in contatto con oggetti e apparati che in buona parte sfuggono alla loro presa. Non ha più da lottare per far accettare l'importanza del proprio oggetto di studio; ha soprattutto da investigare un mondo fatto di oggetti che sappiamo usare ma di cui non controlliamo il funzionamento, di apparati che sostengono il nostro agire ma che minacciano anche conseguenze tanto catastrofiche quanto difficili da identificare, e con i sentimenti e i comportamenti che a tutto questo si associano.

Non che oggetti e apparati tecnici ramificati e sofisticati non esistessero ai tempi di Goffman; né che oggi non vi siano interazioni faccia a faccia e neppure, naturalmente, che i sociologi abbiano rinunciato a studiarle. È il peso relativo a essere cambiato. Le interazioni stesse sono in misura crescente interazioni mediate. Anche i meccanismi sociali di inclusione ed esclusione attraversano questi apparati e ne vengono riprodotti con nuove determinazioni.

Per altri versi, fra la sociologia della vita quotidiana di ieri e di oggi vi è continuità. Ad accomunarle vi è la stessa passione a descrivere quelle che ai più possono apparire piccolezze, minuzie: ad accomunarle è l'obiettivo di descrivere la quotidianità e insieme di non limitarsi a descriverla per come essa appare agli occhi di chi vi è coinvolto, ma di porre in luce e indagare ciò che a questi occhi per lo più sfugge: il «retroterra», per così dire, di tutto ciò che occupa l'attenzione mentre si è impegnati a vivere praticamente ogni giorno.

### 6.1. La vita quotidiana

La sociologia della vita quotidiana ha dunque oramai una sua storia. Ma che cos'è esattamente la vita quotidiana? Prima che di un oggetto, si tratta di un'espressione linguistica. Stante la sua etimologia (che rimanda all'avverbio latino *cotidie*: "ogni giorno"), ha a che fare col tempo: intende la vita per ciò che in essa *ricorre*.

Nonostante che l'aggettivo «quotidiano» sia antico, l'espressione «vita quotidiana» è recente: appartiene a quell'insieme di innovazioni lessicali che hanno accompagnato il sorgere delle società industriali europee tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento<sup>28</sup>. I suoi primi significati avevano connotazioni negative: la quotidianità era il tempo senza storia, il tempo del lavoro obbligato e sempre uguale dell'operaio di fabbrica, il tempo dei lavori domestici a cui le donne sarebbero confinate «per natura». E soprattutto il tempo della «normalità»: tempo feriale del bravo borghese, che tutte le avanguardie artistiche, dai romantici fino ai surrealisti, si sono incaricate di criticare irrompendovi, scardinandone l'ordine, denunciandone le ipocrisie.

Il Novecento ha trasformato lentamente questo insieme di connotazioni. Con l'*Ulisse* di Joyce la giornata qualunque di un uomo qualunque assume la dimensione del mito. Con i romanzi di Kafka si tramuta in un labirinto inquietante; nei quadri di Magritte, in enigma e luogo di indecifrabili echi; con la *pop art*, la vita quotidiana diventa arte in se stessa. E per la maggioranza delle persone la vita quotidiana si fa il luogo della realizzazione dei desideri: quelli che il consumo permette di soddisfare, il benessere, le comodità che alleviano le fatiche dei corpi; quelli relativi alla

<sup>27</sup> D. De Lillo, *Rumore bianco*, trad. it. Torino, Einaudi, 1999, p. 58.

<sup>28</sup> P. Jedlowski, *Il tempo dell'esperienza. Studi sul concetto di vita quotidiana*, Milano, Angeli, 1986.

sicurezza, alla salute, al lavoro e alla previdenza che gli stati del *welfare* intendono garantire. La vita quotidiana diventa il piano su cui si misura la «qualità della vita».

Nelle scienze sociali, nonostante alcune anticipazioni, la vita quotidiana diventa un termine corrente soltanto a partire dagli anni sessanta. La sua definizione dipende dagli obiettivi intellettuali e dai quadri teorici entro cui viene impiegata. Nel marxismo critico di autori come Henri Lefebvre e Agnes Heller, ad esempio, è il luogo della «riproduzione dei rapporti di produzione» dove, più o meno contraddittoriamente, si sviluppano anche i bisogni che spingono alla trasformazione dell'ordine sociale esistente; nella «nuova storia» di Fernand Braudel, la vita quotidiana si inserisce nel quadro di un programma di studi sulla vita materiale e sulle mentalità, caratterizzate dalla «lunga durata»; in autori come Foucault, è il luogo in cui ogni potere sociale si ramifica e detta il suo ordine al linguaggio e ai corpi stessi di chi vi è assoggettato<sup>29</sup>.

In sociologia, il termine entra in circolazione soprattutto grazie alla corrente fenomenologica e alle sue varie diramazioni. Come scrivono Peter e Brigitte Berger, la vita quotidiana è

*il tessuto di abitudini familiari all'interno delle quali noi agiamo e alle quali noi pensiamo per la maggior parte del nostro tempo. Questo settore dell'esperienza è per noi il più reale: è il nostro habitat usuale e ordinario*<sup>30</sup>.

Così concettualizzata la vita quotidiana è una sfera, o piuttosto una dimensione dell'esistenza, che si affaccia ogni qualvolta la vita assuma caratteristiche ripetitive che la avvolgano in un'aura di familiarità. In questo senso, anche la corsia di un ospedale, che difficilmente può essere «quotidiana» per un malato, è il luogo di azioni e relazioni quotidiane per chi vi lavora; vi è una «quotidianità» della guerra per il soldato, ve n'è una per lo scienziato nel suo laboratorio e una per l'artista che pure produce opere la cui fruizione potrà apparire ad altri stagliarsi come eccezionale.

La vita quotidiana non è più banale. Da un lato, è il perno materiale e affettivo intorno a cui ruota la vita di ogni individuo, ciò che rende conto della sua «sicurezza ontologica»<sup>31</sup>. Dall'altro, è il luogo in cui si riproduce l'ordine simbolico che regola ogni interazione: è il punto di partenza da cui è possibile investigare come la realtà sia una *costruzione sociale*, cioè come essa sia il risultato di ripetuti processi di interpretazione e di azioni rispetto a cui ciascun individuo ha una dose di responsabilità.

La sociologia italiana ha preferito non ancorarsi alla sua definizione della vita quotidiana; ha preferito evitare determinazioni univoche. Come scrivevano Franca Bimbi e Vittorio Capecchi nell'introduzione al volume che raccoglieva gli atti costitutivi della sezione dell'Associazione Italiana di Sociologia intitolata alla vita quotidiana:

*lo studio della vita quotidiana è quello studio che si incentra sul soggetto, su ciò che gli sta immediatamente intorno (i familiari, i vicini di casa, gli amici, i colleghi) e su tutte quelle pratiche, rappresentazioni, simbolizzazioni, per mezzo delle quali il soggetto si organizza e contratta incessantemente il suo rapporto con la società, con la cultura, con gli eventi*<sup>32</sup>.

Una definizione, come si vede, abbastanza larga da permettere strategie di ricerca e riferimenti teorici diversificati. Nel complesso, l'importanza di questa nozione veniva colta soprattutto nella sua promessa di consentire una concettualizzazione del soggetto, dell'«attore sociale», più duttile, articolata e varia di quelle delle teorie correnti. I temi oggetto di indagine sono eterogenei; quelli più praticati sono da un lato le nuove forme della soggettività delle donne e dei giovani e dall'altro le molteplici dimensioni del tempo, declinato come ciclo della vita e coordinamento dei ritmi sociali.

Ma l'attenzione per la vita quotidiana nella sociologia italiana non nasceva soltanto dall'interno delle aule universitarie o di una riflessione comunque esclusivamente scientifica: si

<sup>29</sup> H. Lefebvre, *La vita quotidiana nel mondo moderno*, trad. it. Milano, Il Saggiatore, 1979; A. Heller, *Sociologia della vita quotidiana*, trad. it. Roma, Editori Riuniti, 1975; F. Braudel, *Le strutture del quotidiano. Civiltà materiale, economia e capitalismo (secoli XV-XVIII)*, trad. it. Torino, Einaudi, 1982; M. Foucault, *Microfisica del potere*, trad. it. Torino, Einaudi, 1977.

<sup>30</sup> P. L. Berger e B. Berger *Sociologia. La dimensione sociale della vita quotidiana*, trad. it. Bologna, il Mulino, 1977, p.16

<sup>31</sup> A. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, trad. it. Bologna, il Mulino, 1994.

<sup>32</sup> F. Bimbi e V. Capecchi (a cura), *Strutture e strategie della vita quotidiana*, Milano, Angeli, 1986, p. 14

imponessa piuttosto a partire dalla sua tematizzazione esplicita da parte dei movimenti giovanili e dei movimenti delle donne degli anni settanta ed ottanta. E, più in generale, a partire dal fatto che era la società intera a occuparsene: se il quotidiano diventava visibile teoricamente era perché i suoi abitanti gli rivolgevano sempre più spesso pensieri e attenzioni, entro una logica che cerca il senso della vita sempre meno «altrove» e sempre più in ciò che quotidianamente è possibile raggiungere ed ottenere.

La vita quotidiana è apparsa ai sociologi italiani molto più una «prospettiva» o un «punto di vista» capace di orientare la ricerca in modi innovativi che non un oggetto in se stessa o un concetto determinato. E l'innovazione c'è stata: i sociologi che si sono occupati della vita quotidiana hanno rivoluzionato la sociologia della famiglia e quella dei servizi, hanno contribuito alla sociologia economica, a quella dell'ambiente e a quella dei movimenti politici; hanno imposto alla comunità accademica l'attenzione per «variabili» come il genere, l'età o l'appartenenza generazionale; hanno esplorato temi trasversali come il tempo e la memoria sociale; hanno elaborato metodi di ricerca quantitativi e, soprattutto, qualitativi originali e complessi.

Che cos'è, allora, l'oggetto che chiamiamo «vita quotidiana»? Possiamo dire che è *l'insieme degli ambienti, delle pratiche, delle relazioni e degli universi di senso al cui interno uomini e donne trascorrono in maniera ordinaria la maggior parte del proprio tempo, secondo il ciclo della loro vita e secondo i ruoli in cui sono coinvolti*.

Una tale definizione non è neutra, in quanto pone l'accento su un soggetto sessuato e nelle sue particolari fasi della vita.

«Dire quotidiano» scrive Laura Balbo «significa che assumiamo il punto di vista di un individuo nella sua vita reale e concreta. Ciascuno è collocato rispetto alle cose che fa, in casa e sul lavoro, nelle attività professionali e nel tempo libero. Quotidiano non è però l'ambito del "familiare", nel senso della routine, di ciò che si dà per scontato, dell'irrilevante. È piuttosto la dimensione spazio-temporale di ciascun attore sociale che concepisce, articola e realizza strategie, sommando momenti inventivi ai momenti adattivi»<sup>33</sup>, per creare una società *friendly*, "amichevole", a misura di uomo e di donna. L'identificazione assoluta del quotidiano con l'ambito del "familiare", del "dato per scontato", di ciò che è ovvio e viene dunque meramente ripetuto in modo irriflesso, viene scartata perché, rispetto alla ricchezza di queste esplorazioni, è riduttiva. Qualunque attività quotidiana comporta tanto gesti ripetuti in modo disattento quanto certi momenti di attenzione, l'esercizio di abilità, l'applicazione di accorgimenti dettati dall'esperienza: insomma, un miscuglio articolato di abitudini, adattamenti alle circostanze e invenzioni.

A questo riguardo vanno avanzate tuttavia due osservazioni. La prima è che nozioni come «abitudine», «routine» o «familiarità» non possono essere accantonate: esse costituiscono categorie specifiche necessarie allo studio della vita quotidiana. Il punto è definire correttamente il loro ruolo, che non va esteso alla caratterizzazione dell'intera vita quotidiana, bensì limitato alla definizione di quello che Paolo Jedlowski chiama *«l'atteggiamento quotidiano»* o «pensiero quotidiano».

Ciò non toglie che, vivendo giorno per giorno, ciascuno di noi acquisti ed elabori un'esperienza personale che non si riduce ad abitudini e senso comune, ma si riverbera su questi e li interseca portando ad affrontare domande che l'«atteggiamento quotidiano» tenderebbe a evitare, mettendo a confronto ciò che «si dice» e «si fa» con il proprio vissuto, generando scostamenti e innovazioni. Tenendo conto di *entrambi* questi aspetti, bisogna dire così che la vita quotidiana contiene in sé tanto l'atteggiamento quotidiano quanto il suo contrario: la dialettica che la caratterizza sta fra l'abitudine e la sua ricorrente rottura, fra senso comune e esperienza<sup>34</sup>.

Le pratiche quotidiane tendono spesso ad assumere la forma di *routine*, cioè di corsi d'azione standardizzati, i cui fini e le cui modalità vengono dati per scontati e in parte tendono ad essere ritualizzate. Esse rappresentano il modo in cui operiamo all'interno dei nostri ambienti. Gran parte delle pratiche quotidiane si realizza all'interno di *relazioni* e interazioni con altri.

Il senso della vita quotidiana è innanzitutto *senso comune*, vale a dire un insieme di credenze, competenze, modalità di condotta e definizioni tipizzate delle situazioni che ciascun membro di

<sup>33</sup> L. Balbo, *Introduzione*, in "Friendly. Almanacco della società italiana", n. 1, 1993, p. 16.

<sup>34</sup> P. Jedlowski, *Il sapere dell'esperienza*, Milano, Il Saggiatore, 1994.

una società condivide con gli altri dandole per scontate. La prestazione fondamentale del senso comune è di avvolgere i contenuti di una cultura in un'aura di «naturalzza»; poiché questi contenuti non sono tuttavia naturali, bensì socialmente e storicamente variabili.

Gli attori non vanno considerati passivi o immobili: tutte le oggettivazioni culturali vengono appropriate, elaborate ed utilizzate attraverso la frammentazione dell'esperienza e del senso stesso di sé che è generata dalla moltiplicazione delle cerchie sociali e delle sfere di significato al cui interno si vive. La vita quotidiana non è solo il luogo di eccedenze e di frammentazioni: è anche il luogo dove ciascuno procede alla loro ricomposizione: nel concreto del proprio quotidiano, ciascuno lavora a ricomporre i frammenti delle proprie conoscenze e di sé, a elaborare il senso della propria esperienza.

## 6.2. *La sociologia della vita quotidiana e i suoi concetti*

Parlare della vita quotidiana è un po' come parlare delle "forme di vita", nell'accezione che al termine attribuiva Wittgenstein<sup>35</sup>: l'insieme dei modi in cui determinati gruppi di esseri umani agiscono e comunicano fra loro quotidianamente rapportandosi al proprio ambiente. Si tratta di una sociologia che si occupi prevalentemente della *civilization*, della cultura in quanto permea le forme di vita ordinarie<sup>36</sup>.

E così la vita quotidiana appare soprattutto come la dimensione dell'esistenza, il luogo in cui si fa più evidente il modo in cui gli assetti del mondo che ci circonda penetrano in ciascuno di noi, e in cui le forme della nostra sensibilità o dei nostri atteggiamenti nei confronti della vita penetrano nelle cose stesse.

Lo sguardo sulla quotidianità io l'ho utilizzato e preso in considerazione come elemento centrale della mia ricerca in quanto ci porta a riflettere sulle trasformazioni dell'esperienza quotidiana degli individui. E questo significa il non far sfumare l'agire in una generale indifferenza o una "mera neutralità oggettiva", mostrando l'interpenetrazione o la fusione di processi oggettivi e soggettivi nella formazione della personalità e dell'esperienza del mondo proprie di ciascun individuo.

### *Individualizzazione, incertezza e compressione spazio-temporale*

Il processo di individualizzazione consiste in una crescente responsabilizzazione di ciascun individuo nel disegnare il proprio percorso biografico. La crescita dell'individualismo è un tratto costante della modernità ma, se ancora Weber poteva dire che quest'ultima consisteva nel passaggio «da un mondo del destino a un mondo della scelta»<sup>37</sup>, gli sviluppi ulteriori sono tali da far parlare di un «obbligo di scegliere».

Da un lato esso significa che:

*che la biografia delle persone è staccata da determinazioni prefissate e viene messa nelle loro mani, aperta e dipendente dalle loro decisioni*<sup>38,1</sup>;

ma dall'altro lato che:

l'individuo viene sì sottratto ai vincoli tradizionali e alle relazioni di supporto, ma scambia tutto questo con le costrizioni del mercato del lavoro e dell'esistenza da consumatore, con le standardizzazioni e i controlli che essi comportano<sup>39</sup>.

E riguarda esplicitamente la comprensione della vita quotidiana: quello che intende è infatti che a ciascun individuo è richiesto

*un dinamico modello di azione per la vita quotidiana, che abbia il suo centro nell'io e che gli attribuisca e gli apra opportunità di azione, in tal modo consentendo di lavorare sensatamente sulle possibilità emergenti di decisione e di progettazione in merito alla propria vita*<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> L. Wittgenstein, *Ricerche filosofiche*, trad. it. Torino, Einaudi, 1967.

<sup>36</sup> A. Dal Lago, *I nostri riti quotidiani*,

<sup>37</sup> M. Weber, *Il lavoro intellettuale come professione*, trad. it. Torino, Einaudi, 1980, p. 19.

<sup>38</sup> U. Beck, *La società del rischio*, cit., p. 195.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 190

Ma esistono anche controtendenze. La ritirata del *welfare* ad esempio, che si è avviata nei paesi industrializzati pone seri limiti alla piena soddisfazione di un'etica votata alla realizzazione del sé come quella implicita nel processo di individualizzazione: laddove mancano istituzioni di supporto, la responsabilità di familiari disoccupati, inabili o anziani, ad esempio, pesa su chi è più fortunato in modo tale da opporsi radicalmente a molte delle scelte che per l'individuo, astrattamente, sarebbero praticabili.

Per alcuni versi, anche l'emergere di varie forme di comunitarismo tradizionalista sono generate dalla crescita dell'incertezza, che può sfociare a sua volta nella «nostalgia di un reale necessario e costrittivo»<sup>41</sup>. All'incertezza necessariamente legata al processo di individualizzazione si assommano oggi le incertezze legate all'organizzazione del lavoro nella fase post-fordista e pienamente "globalizzata" dell'economia.

Ma la vita quotidiana stenta a convivere con l'incertezza. L'*atteggiamento quotidiano*, la tendenza cioè a pensare il presente sotto la specie dell'eternità, a rimuoverne ogni tratto che sia problematico, si rigenera incessantemente e ha i suoi meccanismi di difesa e di espulsione del dubbio. Ma per poter vivere quotidianamente, per preservare almeno una parte della "sicurezza ontologica" che ci è necessaria, non possiamo fare a meno di credere di poter affidarci a qualcuno e a qualcosa.

Già Weber, un secolo fa, aveva notato che il cittadino moderno è costretto, per vivere quotidianamente, a fare affidamento su oggetti e apparati tecnici il cui funzionamento; oggi la vita quotidiana si svolge entro ambienti fatti non solo di oggetti tecnici, ma di apparati e sistemi socio-tecnici estremamente complessi: questi affiorano in interfaccia con i quali operiamo quotidianamente. La grande tecnologia si inserisce oggi nell'ambiente così bene che non la si vede nemmeno: è data per scontata - è cioè *quotidianizzata*, assunta come non problematica e familiare.

Nei confronti di questi artefatti la creatività e la responsabilità degli attori non sono assenti: si manifestano negli usi e nel consumo, in parte negli scopi a cui gli artefatti sono piegati, a volte persino nella determinazione del destino di qualche innovazione specifica; ma la logica di sviluppo della tecnica e la frammentazione dei saperi specialistici ad essa necessari sono tali che oggetti e apparati sfuggono per lo più alla presa di chi li adopera quotidianamente: ne *dipendiamo*, ad essi è delegata la nostra sopravvivenza.

È indubbio che il tempo e lo spazio "si comprimano" e ciò significa che i mezzi di trasporto e di comunicazione che si sono evoluti nel corso della modernità sono sempre più veloci, in modo tale da avvicinare luoghi, eventi e persone precedentemente lontani. Ma, oltre ai modi di percepire e di concepire la nostra realtà, questo processo investe i modi di organizzare quotidianamente la vita: permette di dislocare attività produttive e lavoratori connettendoli nei modi più vari, di costituire inedite reti di relazioni che trascendono lo spazio fisico della compresenza, di agire a distanza, di ampliare la quota di attività e di esperienze a disposizione di ognuno, di disegnare sul territorio nuove mappe di spostamenti quotidiani.

Questo processo non è, però, privo di ambivalenze: i mezzi di trasporto moderni connettono certi luoghi, ma ne escludono altri; i mezzi di comunicazione, a loro volta, sono legati a infrastrutture disugualmente distribuite e, quanto al loro uso, richiedono spesso competenze e risorse che non tutti. Lo spazio e il tempo sono effettivamente compressi per molti, ma per altri si dilatano a dismisura. Per certi versi, la compressione dello spazio e del tempo corrisponde a una certa "decorporeizzazione" dell'esperienza: i limiti del corpo sono trascesi e lo spazio delle nostre azioni si fa immateriale.

La casa privata nel corso del Novecento è diventata il centro della vita quotidiana in una maniera sconosciuta alla maggior parte delle persone nel secolo precedente; ma i mezzi di trasporto e di comunicazione che le famiglie utilizzano oggi non provocano una chiusura della casa su se stessa: al contrario, ne inseriscono gli abitanti in un mondo più vasto che mai. Si ci trova immersi in reti di relazioni e la casa diventa una finestra sul mondo.

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 196.

<sup>41</sup> F. Rositi, *Eccedenza culturale e controllo sociale*, in *Mercati di cultura*, Bari, De Donato, 1982, p. 164

### 6.3. *Perché parlare del quotidiano?*

Tutti questi concetti sui mutamenti che sta attraversando la vita quotidiana; riguardano gli ambienti, le pratiche, le relazioni e gli universi di senso in cui sono impegnati i suoi attori, nelle varie fasi dei loro corsi di vita e nella molteplicità di ruoli che vi rivestono.

Il mio interesse per il quotidiano è in stretta relazione con i bisogni, i bisogni della vita quotidiana. E questo perché studiando la vita quotidiana ci accorgiamo che coloro che la vivono sono uomini, donne, bambini, anziani, immigrati, diversamente abili, attraverso le variabili di genere e generazione: una costellazione differente di persone con differenti bisogni, dai quali non possiamo prescindere se vogliamo ragionare in termini di una migliore qualità della vita. Per la qualità della vita quotidiana è decisiva la persistente inefficienza di parte dei servizi pubblici. Questo significa l'impossibilità di poter assumere un punto di vista "assoluto": ogni pretesa di oggettività è espulsa in quanto presunzione di una neutralità non plausibile. Guardando la nostra vita quotidiana ci accorgiamo che ci troviamo di fronte a concetti quali: complessità, connessione tra spazio e tempo, flessibilità. E la vita quotidiana diventa l'ambito più adeguato per descriverli e studiarli attraverso l'attenzione da porre verso l'agire della miriade di soggetti singolari e collettivi si ritrovano modi e stili condizionati di atteggiamento e di comportamento, in larga parte prevedibili e calcolabili, e modi e stili in vario grado liberi, creativi, i cui esiti sono imprevedibili.

Il quotidiano si trasforma ed è trasformato incessantemente dai suoi stessi abitanti, in un orizzonte che ciascuno è chiamato a edificare con materiali soggetti a un'innovazione perpetua e chiede di essere compreso e valutato perché la vita quotidiana è la vita che c'è. Prendere atto delle sue forme è conoscere una parte importante di noi. Se è quotidianamente che riproduciamo la nostra realtà, è da qui che si può partire anche per modificarla.

La vita quotidiana non è soltanto la forma che assume ogni giorno la soddisfazione dei bisogni materiali dell'esistenza, ma corrisponde implicitamente anche a un'estetica ed a un'etica: è il modo in cui ogni individuo, in relazione alle opportunità che gli offre la sua società, alle sue risorse, alla storia, articola le proprie risposte alla domanda di senso che la vita gli pone, sviluppando le proprie preferenze ed esprimendo le proprie scelte che si esprimono in ciò che facciamo quotidianamente.

Gli aspetti che la nozione di vita quotidiana permette di illuminare consistono in ciò che nella nostra vita *ricorre*, e ciò che ricorre, ciò che facciamo e rifacciamo, gli ambienti a cui viviamo, i pensieri e i sentimenti che ci abitano, costituisce il nostro essere molto più di quanto non lo costituiscano le esperienze eccezionali, i momenti straordinari. Prendere atto della vita quotidiana è così avvicinarci quanto più è possibile al nostro essere al mondo: comprenderla è comprendere in che modo stiamo al mondo per poter descrivere i modi in cui essa muta.

Palare di vita quotidiana è il tentativo di integrare le dimensioni "micro" e "macro" della realtà sociale perché essa non è tanto un concetto, quanto, secondo me, un orientamento, una prospettiva che permette da un lato di occuparsi di argomenti considerati marginali, e dall'altro di evidenziare i processi materiali e simbolici attraverso cui la realtà è costruita e ricostruita dagli attori sociali, in un costante combinarsi di elementi di continuità e di dinamismo.

Nella nozione stessa di vita quotidiana rientra anche il concetto della *riproduzione* che da un lato comporta il riconoscere che l'ordine della società viene riprodotto dagli innumerevoli gesti e dalle innumerevoli attribuzioni di senso con cui gli attori si rivolgono alla propria realtà, dall'altro significa che gli attori hanno una precisa responsabilità nella riproduzione delle forme sociali, e che questa responsabilità corrisponde alla costante possibilità di mettere in discussione tali forme e interromperne la riproduzione, esplorando e realizzando condotte diverse.

È stato soprattutto il movimento delle donne a rimettere in radicale discussione il quotidiano come luogo del banale, come tempo privato e senza storia portando ad una sua ridefinizione come punto di partenza e punto di arrivo nella trasformazione delle relazioni di potere. L'ovvietà del quotidiano, intrecciata per le donne al silenzio che lo avvolge e lo separa dagli ambiti pubblici della



vita sociale viene rotta per sempre coinvolgendo le relazioni familiari, il rapporto con la sfera pubblica, le forme di azione individuale e collettiva. Questa profonda trasformazione del quotidiano operata dal movimento delle donne è direttamente collegata alla loro posizione strategica di soggetti della riproduzione. Le donne hanno modificato il proprio quotidiano ed hanno aperto la via a nuovi percorsi centrati sull'idea di pluralità e differenza approdando ad una consapevolezza della vita quotidiana come spazio del fare attraverso il quale, a partire da una rivendicazione di differenza, perseguire un confronto attivo con il sociale. Le donne della doppia presenza, in bilico tra impegni professionali e responsabilità familiari, dimensione del doppio ruolo e della doppia fatica, in ragione dei percorsi trasversali che le caratterizzano, appaiono portatrici di prospettive o punti di vista plurimi. Attraverso un lavoro ai margini, quasi inavvertito, ma creativo, esse mettono insieme le risorse a disposizione, non solo sintonizzando i bisogni di ciascun membro del nucleo familiare, erogando servizi indispensabili per la loro soddisfazione, ma anche dando ordine e senso alla vita quotidiana.

Porre l'altro, l'altro da sé, ma anche lo straniero, il diverso significa affermare, con la sua presenza, che altri mondi sono possibili, che la realtà può essere vista diversamente, che le nostre certezze non sono le uniche certezze possibili. È una sfida al nostro ordine, al pensare secondo il senso comune che è, come scrive Schutz nel suo saggio *Lo straniero*, il «pensare come al solito», senza porsi alcuna domanda. La realtà viene colta di norma dagli individui entro la cornice di un insieme di strategie cognitive che definiscono il mondo come ricorrenza di situazioni tipiche<sup>42</sup>. Tipizzazioni e routine costituiscono l'ossatura della vita quotidiana e questo comporta che la presenza dell'altro da noi ci conduce a non dare il mondo «per scontato». Secondo Jedlowski è solo attraverso l'innovazione che noi riusciamo a sospendere questo atteggiamento e ad avere non solo la percezione di nuovi problemi, ma anche a configurare nuove soluzioni. L'innovazione «può essere generata dallo sguardo dello «straniero» (...), a condizione che questi possieda anche la possibilità/capacità di valorizzare il proprio sguardo e di trasformarlo in azione»<sup>43</sup>, solo se, quindi, determinati attori sociali hanno la disponibilità, l'interesse ed il potere di agire.

Il quotidiano è innanzitutto un tempo, o meglio una forma di temporalità vissuta: il tempo della ripetizione, dell'abitudine e della routine, di ciò che ritorna e che, proprio per questo suo ritornare ciclicamente, genera un'aurea di familiarità attorno ai suoi contenuti tali da farli sfuggire per lo più all'attenzione<sup>44</sup>. La vita quotidiana assunta come concetto diventa una dimensione dell'esistenza che si affaccia ogni volta che la vita assume caratteristiche ripetitive, ma se la assumiamo come prospettiva diventa un punto di vista che permette una lettura trasversale di tutto ciò che struttura una società.

---

<sup>42</sup> Jedlowski P. (2003), *Fogli nella valigia*, Il Mulino, Bologna, pag. 59

<sup>43</sup> Ibidem, pag. 63

<sup>44</sup> Leccardi C., Jedlowski P. (2003), *Sociologia della vita quotidiana*, Il Mulino, Bologna, pag. 13

## Capitolo terzo

### *Il contributo delle donne italiane alla pianificazione dei servizi*

*Ecco perché io ho pensato alla “città variabile”;  
che non si disegna, che rifiuta di essere costretta  
in una forma definitiva, in quanto questa esige  
una coerenza, una logica, una certezza .....*

Giovanni Michelucci

#### Introduzione

Lo spazio urbano è il palcoscenico dei processi di trasformazione di una società e dei legami sociali che la identificano. Le geografie d'uso della città e le pratiche di affermazione adottate dagli abitanti rivelano la molteplicità degli sguardi e delle azioni che attribuiscono valore e senso ai luoghi. I bambini, le donne, gli immigranti sono i nuovi cittadini che colorano e costruiscono i nuovi spazi urbani; che affermano diritti di riconoscimento e pongono nuove riflessioni sul tema del confronto fra identità molteplici, culture distanti e sguardi di genere.

Le donne, come i bambini e gli immigranti, sono gli interpreti di una *cittadinanza urbana* intesa come un processo dinamico, costruito, non solo dall'insieme dei diritti e dei doveri che i soggetti possiedono in quanto membri di uno Stato, ma anche, e soprattutto, dalle pratiche attraverso le quali i singoli individui, o i gruppi di individui, configurano e reclamano nuovi diritti di partecipazione alla vita comunitaria. Essi trasformano la disparità di senso, che si associa a diritti di cittadinanza differenziati, in valore della differenza, oltre la disparità di potere. Alla base di queste pratiche di cittadinanza esiste un percorso identitario, esito di processi sociali di costruzione, attraverso “materiali” che provengono dalla storia, dalla geografia, dalla biologia, dalla memoria collettiva e dalle fantasie personali, dagli apparati di potere, dalle culture e dalle religioni.

Lo spazio pubblico delle città contemporanee accoglie questi processi e si trasforma per effetto di essi; acquista valore dalle differenze d'uso e si colora di nuovi progetti culturali; nasce dall'interazione di identità, generi ed età diverse. In modo diretto ed indiretto, confuso e chiaro, centrale e metaforico, questi concetti, secondo me, rientrano nell'ambito della discussione sul rapporto tra pianificazione e società, tra pianificazione e servizi ed impongono la definizione di un approccio alla pianificazione che valorizzi le differenze di genere, di cultura e di età e che sostenga la realizzazione di scenari urbani condivisi e socialmente costruiti.

Come precedentemente affermato, nella tradizione del pensiero politico occidentale, una divisione netta oppone spazio chiuso e spazio aperto, buio e luce, spazio privato, oikia e spazio pubblico, agorà. In questa tradizione, la vita delle donne è interamente ricompresa nell'ambito dell'oikia, dello spazio privato, chiuso, dell'oscurità e della privatezza. Lo spazio pubblico, aperto, è al contrario il luogo dell'esser-ci, della vita politica. Secondo la Arendt, lo spazio della politica è lo spazio dell'“inter-esse”, dell'essere fra. Il fatto di esistere in uno spazio è anche caratteristica costitutiva dei rapporti specificamente politici, in quanto politici sono, infatti, quei rapporti non fusionali, che prevedono degli “spazi vuoti” fra i diversi attori. La politica è essenzialmente l'arte della pluralità e, pertanto, politiche sono quelle relazioni che si creano fra diversi. Da un lato, quindi, la politica ha bisogno di spazi che garantiscano la dimensione dell'inter-esse, e, dall'altro, è essenziale che la politica si nutra dell'imperdibile dimensione dell'“apparire”: in *Vita Activa* la Arendt sottolinea la similitudine fra teatralità e politicità. Questo spazio, che l'autrice definisce *politica*, è un luogo senza alcuna sostanza omogenea o territoriale; è lo spazio relazionale generato dall'incontro tra esseri unici e, dunque, proprio nella relazione tra singolarità, condiviso.

Naturalmente, questa non è l'unica declinazione possibile del rapporto fra spazio pubblico e spazio privato. Secondo un paradigma più “liberale”, fra spazio pubblico e privato si può identifica-

re anche una terza sfera, ovvero il mondo della società civile. Originariamente, questa sfera veniva intesa, sia come mondo dell'attività produttiva, del mercato (come nella concezione classica di Marx), oppure, come sfera intermedia fra privatezza e statualità (come nel liberalismo classico di Constant). In questo paradigma più liberale, e meno "repubblicano" le donne riescono ad intrufolarsi negli interstizi, nelle zone grigie fra oikos e agora: si trovano infatti nei salons, nelle associazioni non squisitamente politiche (la beneficenza, le associazioni ecclesiastiche, le organizzazioni filantropiche). Nella riformulazione habermasiana, l'articolazione fra privato e pubblico si arricchisce ulteriormente; nella dimensione della *Öffentlichkeit* si trovano, non solo attori squisitamente politici, ma in genere tutti quegli attori che sono in grado di articolare e di rendere politicamente fruibili temi e bisogni.

Storicamente, è in questo quadro di riferimento che si sono sviluppate le rivendicazioni dei movimenti delle donne. La prima di queste è stata la richiesta di inclusione nello spazio pubblico, nello spazio dei diritti civili e politici, accompagnata anche da una richiesta di autonomia, simboleggiata dal bisogno di "una stanza tutta per sé", come nella rivendicazione, ormai famosa, di Virginia Woolf. Ma il punto di svolta fondamentale è, invece, la coscienza della necessità di sovvertire, ripensare e mescolare i confini fra le sfere di pubblico e di privato, integrando e contaminando le due dimensioni.

Nel crepuscolo del moderno, lo spazio pubblico non ha più senso, in quanto buona parte delle attività, sia produttive che decisionali, viene de-spazializzata e de-territorializzata. Le decisioni politiche non sono più rilevanti per uno spazio territorialmente delimitato e le attività politiche non avvengono più in uno spazio fisico, figura e metafora dello spazio pubblico. Lo spazio pubblico – inteso sia come spazio decisionale, che come spazio fisico – viene svuotato di senso. L'impallidire dello spazio pubblico ha conseguenze importantissime sulla vita sociale e politica. Il declino dello spazio pubblico porta anche alla segregazione come stile di vita: rende sempre più difficile l'incontro con il dissimile, con lo/la sgradito/a. La città, nata originariamente per provvedere sicurezza, con le sue alte mura e le sue porte, viene adesso percepita come terreno "pericoloso". Allo spazio pubblico si sostituisce la "gated community" (Bauman) che garantisce, non solo la sicurezza, ma anche la possibilità di evitare il più possibile l'incontro con l'altro, con l'indesiderato.

Se la diagnosi di Bauman e Sennett, secondo la quale lo spazio privato si fa sempre più privato, è corretta, rimane da chiedersi a questo punto che "fine fanno" le donne, cioè come lo spartiacque del genere interagisce con il generalizzato declino del pubblico.

Innanzitutto, viene da chiedersi come le donne si muovono in questo spazio e come guardano i servizi; cioè, il loro punto di vista, il loro sguardo, quali problematiche evidenzia? Certamente nello spazio polisemico abitato dalle donne si può rintracciare una trama, un rapporto tra le donne e la pianificazione. Dai discorsi delle donne è possibile anche individuare una serie di caratteri che la città deve possedere per migliorare la qualità della vita di coloro che la abitano. La questione della mobilità e dei tempi per i bambini, come anche il desiderio di sicurezza, sono soltanto alcuni dei problemi che le donne, dalla loro prospettiva, si pongono. Il loro punto di partenza, e nello stesso tempo il loro punto di arrivo, è quello di guardare alla città delle culture e alla città delle generazioni, oltre che alla città del genere. La città non è solo uno spazio fisico nel quale uomini e donne, bambini ed anziani si muovono, differentemente, usando spazi e servizi diversi, ma emerge anche quale territorio organizzato, pianificato e gestito da diversi attori sociali, e così dalle donne. Se per un lungo tempo le donne sono state relegate all'interno dello spazio privato, esse, oggi, delineano nuovi percorsi e nuove visioni della città, anche in relazione al ciclo di vita. Le donne vivono la città – sviluppano un senso di identità, utilizzano gli spazi pubblici, intessono relazioni, evadono gli spazi non sicuri, cambiano le zone di residenza, emigrano, lasciano il segno del loro passaggio – in modi del tutto diversi da quelli degli uomini.

Se il progetto di una città, o di un territorio, è una sfera spazio-temporale che mette in relazione i soggetti nelle più diverse accezioni (razionalità, desideri, sentimenti, passioni, abilità, memoria, creatività), allora, esso è un progetto collettivo, ossia un processo di interazione sociale, un'emergenza dell'*essere-insieme*, un progetto politico e culturale. Rappresenta la materialità dei "luoghi" attraverso cui passa la costruzione di una società: il progetto di città riguarda le prospettive

di costruzione e di “fare società” e richiama l’attenzione sull’articolazione e sulla ricchezza della realtà, dello spazio, delle relazioni sociali, esperienze, memorie, emozioni, che costruiscono una “identità relazionale”, mutante, plurale, in continuo confronto/conflitto con ogni altra identità. Vedere la struttura sociale, come sistema stratificato e intrecciato di relazioni, è il punto di partenza, e di arrivo, per una *pianificazione come interazione sociale fra tutti i soggetti che vi agiscono*. Il soggetto, infatti, si costruisce proprio attraverso narrazioni che esplicitano la dinamica tra identità e diversità, secondo processi continui di dis/identificazione. La città si delinea, allora, come un insieme di grafie diverse, dove il quotidiano si sfascia in una moltitudine di cambiamenti che evidenziano i differenti modi di leggere il mondo e di relazionarsi con esso.

In tutto questo il tentativo delle donne è quello di contribuire a creare una cultura della trasformazione in una società, come la nostra, che cerca di omogeneizzare le diversità ed opacizzare i conflitti.

A questo punto la mia riflessione ripercorre, inizialmente, l’esperienza di un movimento di donne (UDI), che diede una forte spinta all’emanazione del Decreto n. 1444 del 1968, sul quale mi soffermo per due motivi: da un lato, per mostrare come, già in quegli anni, le donne ponevano il loro sguardo sulla città, si rendevano conto di una carenza di servizi che pesava soprattutto su un universo femminile composto di «lavoratrici e massaie» e cercavano, con la loro azione, di rivendicare i diritti per migliorare la vita delle donne. Dall’altro lato, il racconto di questa storia mi consente di creare un filo rosso continuo tra standard urbanistici e servizi, precedentemente trattati, ed il pensiero delle donne.

Ma accanto a questo, gli interrogativi ai quale voglio tentare di dare risposta sono: in che modo la prospettiva di genere può essere di aiuto alla pianificazione urbanistica? Può essa delineare un percorso, rintracciare elementi da poter utilizzare per una nuova pianificazione dei servizi?

## **1. L’esperienza dell’Unione Donne Italiane**

L’obiettivo è quello di raccontare la storia del percorso intrapreso dal movimento organizzato delle donne, l’Unione Donne Italiane, fra la fine degli anni ’50 e l’inizio degli anni ’60, per dotare le città di un minimo obbligatorio di servizi e per renderle rispondenti alle esigenze reali della popolazione.

Nel 1967 una legge dello Stato, la “Legge ponte”, decretava che ad ogni cittadino doveva essere riconosciuto il diritto, con la previsione nei piani urbanistici, di una determinata quantità di aree per “spazi pubblici e d’uso pubblico”. Un anno dopo un Decreto Interministeriale precisò, tecnicamente, quel diritto in un certo numero di metri quadrati per abitante, al di sotto dei quali le previsioni non potevano scendere. Tre circostanze spinsero in quella direzione. Un ruolo svolse certamente la cultura urbanistica, allora attenta ai contenuti speciali della disciplina; un ruolo, altrettanto incisivo, svolsero le esperienze di alcuni comuni (in particolare, quelli dell’Emilia-Romagna e della volontaria Consulta urbanistica presente in quella regione), ma il ruolo più rilevante lo giocarono il movimento organizzato delle donne (UDI) e le alleanze sociali e culturali che si costituirono attorno alla sua organizzazione.

Il 12 settembre del 1944 nasce, nella Roma appena liberata, l’UDI, l’Unione Donne Italiane, che, raccogliendo le esperienze elaborate dai gruppi di difesa della donna durante la resistenza, si propone di «unire tutte le donne italiane in una forte associazione che sappia difendere gli interessi particolari delle masse femminili e risolvere i problemi più gravi e urgenti di tutte le donne lavoratrici, delle massaie e delle madri»<sup>45</sup>. Considerata una delle realtà protagoniste dell’Italia repubblicana, l’UDI è stata artefice e testimone del riconoscimento del diritto al suffragio femminile e sostenitrice di molte battaglie in difesa dei diritti delle donne e per una loro piena cittadinanza.

---

<sup>45</sup> L’Unione delle donne italiane si è costituita a Roma, in «l’Unità», 21 settembre 1944, cit. in P. Gabrielli, *La pace e la mimosa*, Roma, Donzelli, 2005, p. 3.

### *1.1. Le tematiche affrontate dall'UDI*

È Ansaldo Siroli, Presidente del Centro Donna Giustizia dell'UDI di Ferrara, a sottolineare e a ricordare la varietà dei temi affrontati e sostenuti, politicamente, dall'UDI: partendo dal «rapporto strettissimo con la storia» e dall'impegno per una rilettura della resistenza più attenta al ruolo svolto dalle donne, ricorda come l'azione dell'UDI si sia espressa attraverso i comitati per la pace, le lotte per i diritti civili e per una maggiore attenzione della politica alla sfera del quotidiano, per una maternità libera e consapevole, per una legge contro la violenza sessuale, per il divorzio e, in particolare, attraverso le tante lotte per il lavoro.

Il rifiuto del lavoro nero ed il diritto al lavoro per le donne caratterizzano, infatti, sin dalla nascita l'agire dell'UDI che proprio sul lavoro come diritto, e non come semplice risposta al bisogno o alla necessità del momento, costruisce parte delle sue battaglie per l'emancipazione della donna e per una sua piena cittadinanza. Il riconoscimento sociale ed economico del lavoro domestico, l'attenzione alle condizioni della donna casalinga diventano oggetto di molte campagne di sensibilizzazione e di altrettante battaglie, insieme alla denuncia di una molteplicità di lavori svolti dalle donne in condizioni di illegalità e di precarietà nascosti dietro "l'etichetta", non tutelata, di lavoro domestico. Negli anni le rivendicazioni maturano con il mutare delle condizioni socio-economiche del paese e con la crescita di consapevolezza da parte delle donne così, a partire dagli anni '60, anche la richiesta del diritto al lavoro si riempie di ulteriori contenuti e di una maggiore attenzione alle condizioni e alla qualità del lavoro che si vuole «tutelato, stabile e qualificato». Bisogna tuttavia sottolineare che l'ambizione dell'UDI di realizzare un'associazione di massa, pur avendo avuto il merito di coinvolgere donne di tutte le estrazioni sociali, anche le più umili, ha scontato però il limite di un certo ritardo, anche rispetto al movimento femminista, nel superare il tradizionalismo di certe istituzioni, come la famiglia, e nel denunciare il «maschilismo insito nella società capitalista».

Notando queste criticità non si vuole qui negare assolutamente il contributo concreto dato dall'UDI alla modernizzazione del Paese, di cui sono testimonianza le tante campagne e azioni per la costruzione di uno Stato sociale e per ottenere più servizi, come asili nido, scuole materne, il diritto allo studio, attraverso i finanziamenti dello Stato alla scuola pubblica, dai 3 ai 14 anni, e l'istituzione dei consultori. Di queste prime forme assistenziali, svolte informalmente dalle donne per le comunità distrutte dalla guerra e che assumono, progressivamente, i lineamenti delle strutture organizzate, esiste una documentazione, seppur esigua, raccolta negli archivi dell'UDI.

«Oggi» - come sottolinea Paola Pozzi, avvocatessa del gruppo giustizia dell'UDI di Bologna - «con il potere politico sempre più in mano agli uomini, si sta assistendo allo smantellamento dello Stato sociale». I segni si iniziano a leggere, secondo una ricerca dell'IRES-Emilia Romagna sulle «nuove vulnerabilità», anche nelle fasce di popolazione un tempo non vulnerabili e che ora si trovano sempre più a rischio di esclusione sociale. La prospettiva di genere della ricerca offre anche il dato disaggregato e mostra come le donne anziane sole, le madri sole e le donne immigrate siano quelle maggiormente vulnerabili ed esposte. Il dato risulta ancora più preoccupante se si considera che il contesto di riferimento, in cui si stanno manifestando le prime crepe nella coesione sociale, è quello di una regione ricca e tradizionalmente attenta alle politiche sociali come l'Emilia Romagna.

Per quanto attiene alle pari opportunità sul lavoro, è stata riscontrata, sempre da una ricerca IRES, «un'organizzazione del lavoro che, nonostante una retorica della parità, schiaccia le donne». I differenziali salariali permangono e, in generale, si rileva una scarsa consapevolezza delle pari opportunità, del tema della conciliazione e della maternità, fatta eccezione per il settore di natura cooperativa in cui c'è «più attenzione per le pari opportunità». Risulta poi come la flessibilità aziendale sia spesso una necessità solo per le aziende e venga così imposta alla lavoratrice più che scelta dalla lavoratrice.

Marta Tricarico, avvocatessa del gruppo di giustizia dell'UDI di Bologna, sottolinea le carenze del sistema giuridico italiano, in grado di «riconoscere sulla carta, ma di negare, sostanzialmente, per la mancanza di strumenti, i diritti delle donne nell'ambiente di lavoro e di famiglia». Lacune che

lasciano le donne senza tutela e che derivano dalle leggi stesse «fatte quando non c'era la rappresentanza politica delle donne».

Ma si aprono i margini della riflessione anche al tema della differenza tra donne. I segni di tale attenzione si possono scorgere, a partire dal 14° Congresso, anche nella storia dell'UDI che proprio in tale data, muta il suo nome da "Unione donne italiane", nel più attuale "Unione donne in Italia", volendo così riconoscere anche la presenza delle donne immigrate e le loro problematiche. Con una prospettiva di "messa in relazione" del ruolo delle donne occidentali con quello delle donne straniere, leggendo i dati di una ricerca qualitativa su donne immigrate e datrici di lavoro italiane, realizzata nel contesto metropolitano della città di Roma, si evincono le contraddizioni di tale rapporto proprio a partire dall'ambito del lavoro domestico. È nel lavoro di cura, tradizionalmente svolto dalle donne e che le stesse donne occidentali stanno demandando a donne straniere in condizione di necessità, che si genera una frattura nel rapporto tra donne, poiché all'uguaglianza di sesso, si vanno ad aggiungere una pluralità di differenze di posizione sociale, di classe ed economiche, che mutano tale rapporto verso una relazione asimmetrica. Questo rappresenta un importante spunto interpretativo che consente di ampliare gli orizzonti della riflessione e ermette di ricalibrare le conquiste delle donne occidentali, anche alla luce dell'esperienza di donne provenienti da altri paesi, con altre condizioni sociali ed economiche e, soprattutto, con altre storie di vite.

### *1.2. Il «doppio sguardo»: il passato con gli occhi di oggi, il presente attraverso i fatti di ieri*

Parlare dell'attuale condizione delle donne, attraverso i riferimenti ad un passato fatto di partecipazione, di lotte dialettiche, di manifestazioni di piazza e di creatività politica, diventa il parametro, quasi imprescindibile, attraverso cui analizzare il presente e ridefinirne gli obiettivi. La messa in relazione ricorrente tra le conquiste del passato e la realtà del presente, infatti, lungi dal rispondere ad un copione svuotato di senso, acquista significato ed aiuta a comprendere meglio le mutevoli sfaccettature della realtà odierna.

«(...) il passato legittima il presente e gli conferisce valore, tanto più quando il presente elabora idee e compie atti capaci di costruire futuro»<sup>46</sup>. Le parole di oggi traggono un senso dai manifesti di ieri e questi, a loro volta, assumono una profondità diversa se riguardati oggi, a tanti anni di distanza, non solo dalla fondazione dell'UDI, ma anche da un modo diverso di comunicare e di fare politica.

Gli anni in cui l'UDI comincia ad operare sono quelli dell'immediato dopoguerra, uomini e donne iniziano, proprio in quel momento, ad uscire lentamente da uno scenario di devastazione, di razzie, eccidi, povertà e distruzione e la voglia di voltare pagina e ricostruire un tessuto sociale e politico democratico senza più guerre è l'elemento che caratterizza ogni forma di agire. Le donne, in particolare, si fanno promotrici di azioni che estendono le tradizionali capacità femminili, altruismo e cura degli altri, oltre la sfera domestica e «l'UDI mette a disposizione della popolazione colpita dalla guerra le proprie energie e i propri saperi trasferendo dall'ambito domestico a quello pubblico capacità di gestione e creatività»<sup>47</sup>. Si intravedono già, in queste azioni, il pragmatismo e i tratti di una progettualità politica che non permettono di parlarne nei termini riduttivi di un semplice assistenzialismo o attivismo femminile<sup>48</sup>, e che verranno confermate da un lungo percorso di battaglie politiche e conquiste di maggiori spazi e diritti per le donne. Il progredire dell'UDI verso una maggiore consapevolezza di sé come forza associativa e politica, contemporanea alla conquista di maggiori spazi di autonomia verso il Partito Comunista, e delle donne come soggetti attivi è ben evidenziato anche dal cambiamento del registro comunicativo dei manifesti che, a partire dalla metà degli anni '50, sono caratterizzati dall'uso crescente della parola<sup>49</sup>. Lo stile visivo ed emozionale su cui si era basata, sin dagli inizi, la campagna dell'UDI lascia, quindi, spazio alle parole, per dire e

<sup>46</sup> M. Ombra, a cura di, *Donne manifeste. L'UDI attraverso i suoi manifesti 1944-2004*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p. 11.

<sup>47</sup> Cfr., *ivi*, p. 16.

<sup>48</sup> È Patrizia Gabrielli a definire tali caratteristiche affermando che «i progetti dell'UDI e gli interventi sull'infanzia offrono la misura di quel ricco amalgama tra progettualità politica e pragmatismo che si rintraccia in vari passaggi della sua storia», *ivi*, p. 17.

<sup>49</sup> Cfr. M. Ombra, *Donne manifeste*, cit., p. 25.

per cambiare. Nei manifesti dell'UDI le parole, progressivamente, si trasformano da vettori di informazione, a motrici di cambiamento per rivendicare i propri diritti; il loro uso spontaneo rivela quel partire da sé che le donne iniziano a sperimentare e a praticare nella politica. Quei manifesti e quegli slogan, colpiscono per il loro essere la compiuta espressione del legame tra teoria e prassi e di una parola che si fa azione. Era il tempo in cui si pensava di poter cambiare il mondo a partire da sé e ci si esponeva con i manifesti e con le parole «per uscire dal silenzio e dalla non esistenza pubblica»<sup>50</sup>..

Ritornando alla legge ponte ed al decreto sugli standard, alcuni anni prima della loro emanazione, nel 1963, l'UDI avvia un'iniziativa sociale di massa, mossa da una consapevolezza e animata da un obiettivo. La consapevolezza consisteva nel fatto che l'entrata delle donne nel mondo del lavoro socialmente riconosciuto aveva reso insopportabile il peso del lavoro casalingo; l'obiettivo era quello di ottenere che la società si facesse carico del problema, organizzando reti di servizi sociali e altre attrezzature che liberassero le donne almeno di una parte del lavoro casalingo.

Le prime tappe furono individuate nella programmazione e nel finanziamento di una rete di asili nido e nell'obbligo della previsione di spazi necessari per il verde e i servizi collettivi nei piani urbanistici. Nell'ambito di questa azione l'UDI organizzò, nel dicembre 1963, un convegno sul tema "L'obbligatorietà della programmazione dei servizi sociali in nuovo assetto urbanistico", nel quale tre delle quattro relazioni introduttive furono svolte da qualificati urbanisti: Giovanni Astengo, Edoardo Detti, Alberto Todros. L'iniziativa dava, così, l'avvio alla raccolta di firme per una proposta di legge d'iniziativa popolare. Fu uno dei momenti in cui gli urbanisti, non solo furono in sintonia con la società, ma l'aiutarono ad esprimere le aspirazioni al progresso nel segno dei valori e dei beni comuni. Il decreto sugli standard urbanistici, e la conseguente pratica della previsione di aree in quantità adeguate nei piani, furono i frutti di quell'incontro.

L'Unione Donne Italiane voleva porre all'attenzione dell'opinione pubblica, delle autorità locali e del Governo, sia un problema di spazi, gli standard urbanistici, che di tempi, in particolare il coordinamento degli orari della comunità urbana. Infatti, la richiesta fondamentale, elaborata nel documento sopra ricordato, era quella di rendere obbligatoria la programmazione dei servizi collettivi di pubblica utilità, nel quadro di una generale riforma dell'assetto urbanistico e di concentrare l'attenzione, nella definizione degli standard, sui servizi che, per loro natura, incidevano maggiormente sulla vita delle donne.

I servizi, da inserire negli standard, indicati come prioritari e che dovevano essere collegati attraverso un coordinamento degli orari<sup>51</sup>, erano: la casa, come servizio sociale; i servizi per l'infanzia e la gioventù; i servizi per alleviare i lavori domestici; la riorganizzazione della rete distributiva. Si rileva, pertanto, un nesso stretto tra la programmazione degli spazi e quella dei tempi.

Tra i servizi per l'infanzia un posto di primo piano veniva dato al tema degli asili nido. Se ne comprendono anche i motivi: era in corso, infatti, una raccolta di firme, dunque una vasta attività di contatto capillare con le donne, in calce ad una proposta di legge di iniziativa popolare, elaborata dall'UDI, per un servizio nazionale di asili nido, finanziati dallo Stato, programmati dalle Regioni, istituiti e gestiti dagli Enti Locali, in forme che prevedessero organi di partecipazione del personale e dei genitori. La proposta sarebbe stata poi depositata al Senato nel dicembre del 1964.

---

<sup>50</sup> Ivi, p. 13.

<sup>51</sup> L'8, 9 e 10 marzo 1963 il PCI organizzò a Milano un Convegno sulle grandi città con l'ambizioso proposito di rendere manifesti tutti gli aspetti della vita nei grandi centri urbani e di indicare un complesso di riforme economiche e istituzionali. All'onorevole Marisa Rodano, una delle componenti dell'UDI, fu affidata una relazione dal tema: "La famiglia, l'istruzione, il tempo libero e l'orario di lavoro". «La grande città italiana non ha orario: non ha ritmi comunitari che ne scandiscano il tempo, che ne regolino la vita (....). Nel coacervo urbano il lavoro non sembra distinto dal riposo; è come se una vita incessante e convulsa scorresse senza posa e apparentemente senza regola e che il grande corpo della metropoli mai riuscisse a trovar pace e respiro (....). La durata del lavoro, la disorganizzazione dei trasporti, l'assenza o l'insufficienza dei servizi pubblici e privati, la mancanza di coordinamento dei diversi orari fanno sì che la giornata delle grandi città non sia regolata dalle norme di un ordinato vivere civile, ma consista nella somma casuale di infinite spinte, esigenze, operazioni diverse». Proponeva, quindi, il coordinamento degli orari che solo alla fine degli anni '80 le donne del PCI, e in particolare Elena Cordonì, avrebbero ripreso questo tema e ottenuto una legge che affidava tale compito ai Comuni.

L'impostazione della legge nasceva dalle prime esperienze di asili nido comunali realizzate, soprattutto in Emilia Romagna e dal movimento delle lavoratrici della CGIL, che rivendicavano, anche nei contratti, contributi delle aziende per l'istituzione di *asili nido territoriali*. Essa si accompagnava alla richiesta di scioglimento dell'ONMI (Opera Nazionale Maternità e Infanzia) e del trasferimento delle sue competenze, in materia di asili nido, agli Enti Locali. Era, quest'ultima, una richiesta fondamentale perché i nidi dell'ONMI erano pochissimi e, di contro, i Comuni non ne potevano istituire perché la legge ne riservava la competenza ad un altro ente pubblico, appunto l'ONMI. Esistevano, in tutta Italia, solo 485 asili nido dell'ONMI, che accoglievano 40.000 bambini, contro un fabbisogno (secondo i calcoli della GESCAL) di almeno 20.000 asili nido.

Il tema degli asili nido è attuale, se pensiamo al divario che ancora oggi, dopo tanti decenni, pur in presenza di un ritmo assai minore di incremento demografico e di un ancor basso tasso di occupazione femminile, separa il nostro Paese dagli obiettivi indicati dalla Comunità Europea<sup>52</sup>.

Nel capitolo "Servizi per l'infanzia e la gioventù" si riteneva indispensabile una scuola materna a carattere pubblico. Si tenga conto che fino all'emanazione della Legge 167/1962, la scuola materna non era considerata opera di pubblica utilità e, pertanto, le aree da destinare ad essa non potevano essere espropriate. Lo stralcio del Piano Decennale della Scuola del governo Fanfani prevedeva uno stanziamento di tre miliardi di lire per l'istituzione della scuola materna statale, ritenuto non solo del tutto insufficiente, ma anche errato da parte dell'UDI che rivendicava, da parte sua, una legge per la scuola pubblica dell'infanzia, comunale, con finanziamento statale.

Nel documento dell'UDI si chiedeva, inoltre, una scuola dell'obbligo, in grado di fornire all'alunno anche la refezione scolastica, attività sportive, iniziative per il tempo libero, attività parascolastiche inserite nell'orario, insomma una scuola come *centro di vita comunitaria*; richiesta che implicava non solo l'eliminazione dei doppi turni, allora diffusissimi a causa dell'insufficienza di edifici scolastici, ma una nuova collocazione e concezione edilizia degli istituti scolastici capaci di ospitare una scuola integrata.

Circa i servizi per alleviare il lavoro domestico si indicavano: lavanderie e stirerie meccaniche, ristoranti self-service a prezzi economici, servizi per la pulizia degli appartamenti e degli indumenti, supermercati, ecc., denunciando che l'iniziativa privata non garantiva un'ubicazione corrispondente ai bisogni, né costi accessibili e che nelle istruzioni per l'applicazione della Legge 167/1962, non fosse previsto lo spazio per tali servizi<sup>53</sup>.

Sulla riorganizzazione della rete distributiva l'opzione era per centri di vendita che accentrassero e offrissero in modo organico un complesso differenziato di beni e servizi<sup>54</sup>.

Sull'orario di lavoro si proponeva la riduzione dell'orario giornaliero, nonché una *pianificazione sociale degli orari*, prevedendo un doppio, ma distinto parallelismo tra gli orari delle industrie, degli uffici, delle scuole e tra gli orari dei servizi di interesse generale (trasporti, commercio al minuto, servizi bancari, farmacie, ambulatori, biblioteche, musei, uffici della pubblica amministrazione, spettacoli, esercizi pubblici in genere<sup>55</sup>): un tempo della produzione e un tempo del consumo, della cura e del tempo libero.

Le proposte contenute nel documento dell'UDI del 1963 erano connotate, certo, da una temperie culturale lontana anni luce da oggi, segnate dalla cultura urbanistica del tempo, fortemente orientata alla preminenza dell'intervento pubblico. È evidente, inoltre, che oggi, considerando i flussi migratori, la frammentazione delle reti familiari, la discontinuità dei cicli di vita, il progressivo invecchiamento della popolazione, l'alta e crescente percentuale di poveri, le famiglie monoparentali, le donne sole, l'aumento del disagio mentale, la presenza di un numero maggiore di anziani

<sup>52</sup> copertura del 33% del fabbisogno entro il 2010; siamo attualmente al 7-8%, mentre la Francia è al 29%, l'Irlanda al 38% e la Danimarca al 64%.

<sup>53</sup> Unione Donne Italiane "Per l'obbligatorietà della programmazione dei servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico", documento, dicembre 1963, pag 14-15.

<sup>54</sup> Unione Donne Italiane "per l'obbligatorietà della programmazione dei servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico", documento, dicembre 1963, pag 16.

<sup>55</sup> Il riferimento è chiaramente rivolto alla manifestazione del 14-gennaio-2006 di cui è stato promotore il comitato "Usciamo dal silenzio" e che ha chiamato spontaneamente donne e uomini a manifestare per la libertà femminile, per la difesa della legge 194 e della laicità dello Stato.



rispetto ai bambini, le priorità dovrebbero essere diverse. Tuttavia molte delle richieste di allora sono ancora attuali.

Ma, oltre a questo, perché un'associazione femminile, come l'UDI, che aveva dichiarato come sua ragione d'essere la lotta per l'emancipazione delle donne, si cimentava con gli standard urbanistici? Può sembrare strano che, soffermandoci sul patrimonio delle battaglie femministe centrate su altre tematiche, molto più legate al rapporto uomo/donna, alle questioni connesse con la sessualità e la riproduzione, si volesse proporre «di condurre una vasta azione politica tra le masse femminili», cioè di coinvolgere largamente le donne su un tema tecnico come quello della pianificazione urbanistica. Per comprendere quella scelta dell'UDI occorre tener conto sia di fattori interni al movimento di emancipazione, che di circostanze di carattere più generale. Tre, secondo la Rodano, i fattori fondamentali:

- si era assistito negli anni precedenti, quelli del cosiddetto miracolo economico italiano, a un forte ingresso delle donne nel lavoro produttivo extradomestico;
- in quegli anni si cominciavano a raccogliere i primi risultati delle lotte delle donne per la traduzione nelle leggi e nella pratica dei principi di parità sanciti nella Costituzione e delle battaglie sindacali per l'accorciamento delle distanze salariali tra uomini e donne;
- la temperie politica e le speranze sollevate dal primo governo di centro – sinistra.

Sofferamoci su questi tre fattori. In primo luogo l'occupazione femminile; il dato importante era l'inversione di tendenza manifestatasi nell'occupazione femminile a partire dal 1952, dovuta sia a ragioni oggettive, le trasformazioni tecnologiche che rendevano più conveniente l'impiego della mano d'opera femminile, che a ragioni soggettive, l'azione condotta in quegli anni dall'UDI per l'emancipazione femminile e per il diritto delle donne al lavoro. Nell'ottobre del 1959, l'occupazione femminile aveva subito un incremento del 4,5% rispetto alla stessa data dell'anno precedente, superando, notevolmente, l'aumento dell'occupazione maschile<sup>56</sup>. Contraddizioni non mancavano: il tasso di incremento dell'occupazione femminile non era stato al passo con l'aumento della produzione e del reddito nazionale. La percentuale di attività delle donne rimaneva inferiore a quella della maggioranza dei paesi europei; inoltre, l'inserimento delle donne nel lavoro produttivo avveniva ai livelli più bassi e in sostituzione del lavoro maschile, laddove l'aleatorietà del lavoro, i salari esigui o i redditi insufficienti spingevano il lavoratore uomo alla ricerca di condizioni più favorevoli. Nell'ambito industriale, i modesti livelli di qualifica attribuiti alle donne, spesso non corrispondenti alle mansioni esercitate, l'abnorme sviluppo del lavoro a domicilio, la fluttuazione del lavoro femminile e, infine, il minore afflusso di donne nel settore terziario tendevano “a mantenere carattere temporaneo all'occupazione femminile”.

Nella relazione introduttiva al Convegno dell'UDI “Sull'obbligatorietà della programmazione dei servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico”, del marzo 1964, Elena Caporaso, della presidenza dell'UDI, segnalava che le ultime rilevazioni dell'ISTAT indicavano una riduzione dell'occupazione femminile nel '63. Erano le avvisaglie di un rovesciamento della tendenza, che, per effetto della incipiente crisi economica, di quella che allora venne chiamata la “congiuntura”, si sarebbe manifestata in forme clamorose negli anni successivi: la fuga di capitali all'estero, l'aumento dei prezzi, la manovra restrittiva della Banca d'Italia, avrebbero fatto sì che già nel 1965 gli investimenti nell'industria sarebbero diminuiti del 35% e l'occupazione calata del 4%. Si era alla vigilia di una inversione della tendenza e, forse, anche questo pesò nel rendere difficili gli sviluppi di quella campagna sull'obbligatorietà dei servizi sociali negli standard urbanistici. Ma nel 1963, quando l'UDI iniziò la sua campagna, forse non si avvertivano i prodromi della recessione e ci si sentiva ancora sulla cresta dell'onda del trend precedente.

Un secondo fattore poteva essere individuato nelle conquiste di parità e nelle novità della politica dell'UDI. A fronte dell'approvazione di importanti leggi di parità, dell'aumento dell'occupazione femminile, e dei primi successi dell'azione sindacale in materia di accorciamento

---

<sup>56</sup> Nel 1960, le donne occupate erano, in Italia, il 25% dei lavoratori, il 27% delle forze di lavoro e costituivano il 28% degli occupati; tra il 1954 e il 1964, le occupate erano aumentate del 38%: era un fatto storico, che cambiava radicalmente la situazione delle donne e della vita familiare.

delle distanze salariali, l'UDI, a partire dagli anni '60<sup>57</sup>, si era orientata a un'azione più articolata: non bastava continuare l'azione per i diritti e per la parità, ma, di fronte ai problemi nuovi aperti dall'incremento dell'occupazione femminile, si avvertiva l'esigenza di affrontare il rapporto tra lavoro e maternità, tra impegno sociale e vita familiare, tra compiti produttivi e compiti di cura, tra sfera pubblica e sfera privata, coniugando eguaglianza dei diritti e differenza di genere. Ma come agire concretamente per tradurre in pratica quell'orientamento? Rivendicando la creazione di una vasta e capillare rete di servizi sociali per l'infanzia e per il lavoro domestico, a sostegno delle donne, in particolare lavoratrici, e tentando una soluzione moderna e razionale per dare stabilità e far uscire dalla temporaneità l'occupazione femminile. L'azione per rivendicare diritti e combattere discriminazioni si intrecciava con un'azione per incidere sull'assetto sociale; eravamo alla vigilia del Congresso nazionale dell'UDI, in cui, per la prima volta, si sarebbe definita la società come "società maschile", un iniziale tentativo di un'analisi di genere e, non solo, di classe del sistema sociale<sup>58</sup>.

L'interesse per l'assetto del territorio e la pianificazione urbanistica ritengo che sia nato anche dal fatto che l'UDI aveva stabilito un organico rapporto con un gruppo di donne architetture e urbaniste: Beata Barucci, Luisa Anversa, Vittoria Ghio Calzolari, Lisa Ronchi Torossi ed altre, esempio proficuo di relazione fra donne di diversa competenza e collocazione, a metà tra cultura e movimento.

Il terzo fattore era la temperie politica del momento. Un'autentica frenesia riformatrice di tutti gli aspetti, gli istituti, gli assetti della società italiana aveva caratterizzato la primavera del 1963. La prospettiva del centrosinistra, malgrado tutto, aveva suscitato energie politiche e intellettuali e una vigorosa speranza di cambiamento aveva contagiato tutti. Il 22 maggio del 1962, il Ministro del bilancio Ugo la Malfa aveva presentato la cosiddetta "nota aggiuntiva", con cui si apriva il dibattito sulla necessità di una politica di programmazione economica: questo era dunque il clima politico in cui si situava anche l'iniziativa dell'UDI. Particolarmente appassionato, in quel momento, era il dibattito sull'assetto del territorio, sugli strumenti urbanistici e sul problema, drammatico, dell'edilizia economica e popolare. Dopo la liberazione del Paese, nel corso degli anni '50, anche per effetto dello spostamento di popolazione dalle campagne alla città, vi era stata una crescita disordinata e una frenetica iniziativa privata di carattere speculativo sulle aree, con conseguente disastrose per le città. Nel 1964 - come nella sua relazione al convegno dell'UDI, denunciava Alberto Todros, consigliere comunale di Torino - erano ancora pochissimi i comuni, tra quelli obbligati a farlo dalla legge urbanistica del 1942, che avevano adottato un Piano Regolatore: vigeva ancora il far west; pochi anche quelli che avevano un regolamento edilizio. C'era sicuramente una inadeguatezza delle norme previste dalla Legge urbanistica del 1942, «la quale» - come ricordava nel citato convegno il professor Giovanni Astengo - «configurava i P.R. come ciò che non si deve fare, ciò che si può fare, ma non ciò che si deve fare<sup>59</sup>». Le norme per gli espropri per pubblica utilità erano ancora quelli della legge del 1865, sia pur corrette dalla legge su Napoli, del 1885, «risalenti a un'epoca» - come scrisse nel 1971 Edoardo Salzano<sup>60</sup> - «in cui l'esproprio era considerato quasi un caso eccezionale, e in cui la preoccupazione essenziale era quella di compensare nella misura più piena i proprietari espropriabili, risarcendoli addirittura del prezzo che avrebbero potuto ottenere mediante la speculazione fondiaria. La complessità e la farraginosità delle procedure e l'elevata incidenza delle spese per l'indennità espropriativa hanno sempre costituito un gravissimo ostacolo per l'attuazione delle opere di interesse sociale, mentre i limiti posti al campo di applicazione degli espropri per pubblica utilità sono stati una delle più gravi cause dell'espansione assurda e irraziona-

<sup>57</sup> in particolare con due importanti convegni: "Il lavoro della donna e la famiglia", e "Il lavoro della donna e la tutela della prima infanzia".

<sup>58</sup> Si affermava, infatti, nel citato documento: «Un primo momento essenziale per la trasformazione della società che tenga conto del posto nuovo che la donna vi occupa è il rendere obbligatoria la programmazione dei servizi collettivi di pubblica utilità, nel quadro di una generale riforma dell'assetto urbanistico.

<sup>59</sup> "Obbligatorietà dei servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico", Unione Donne Italiane, atti del Convegno Nazionale, Roma, 21 - 22 marzo 1964.

<sup>60</sup> Casa, urbanistica e poteri locali, a cura di Edoardo Salzano, edizioni della lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1971.

le delle città». La proposta di legge urbanistica, abbastanza innovativa presentata dal Ministro Fiorentino Sullo, prima delle elezioni del 1963, era naufragata miseramente.

Nel 1964 si era, tuttavia, in presenza di importanti novità: la legge n. 167 del 1962 concernente “Disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare”, che conteneva norme assai innovative, anche se limitate ai cosiddetti Piani di zona, faceva obbligo ai Comuni, superiori ai 50.000 abitanti, di predisporre un piano di aree da destinare all’edilizia economica e popolare, nonché alle opere e ai servizi complementari (compreso verde pubblico), nuove norme sugli espropri, l’urbanizzazione, la cessione delle aree. In secondo luogo la promessa, o meglio, la speranza e l’attesa, di una nuova legge urbanistica.

Questo era il background dal quale prese le mosse la campagna dell’UDI, perché si può parlare di vera e propria campagna, diretta a portare il punto di vista delle donne nelle sedi culturali, tecniche e in quelle istituzionali.

Nei giorni 21 e 22 marzo 1964, l’UDI organizzò quel suo convegno sul tema degli standard urbanistici, del quale ho già accennato, che si tenne a Roma nella sede dell’INARCH. Il Convegno era stato preceduto da molte iniziative preparatorie: a Roma, sul problema del traffico e dei trasporti; a Napoli, sui servizi sociali; a Reggio Calabria sul problema della casa; a Pescara sul piano regolatore e i servizi sociali; a Torino, sui servizi per la prima infanzia, a Savona, sull’attuazione della legge 167; a Teramo sull’obbligatorietà dei servizi negli standard urbanistici.

Quali furono le proposte emerse dal Convegno?

Nel maggio 1964 l’UDI indirizzava una lettera alle Regioni a Statuto speciale, (quelle a Statuto ordinario non esistevano ancora) alle Province e ai Comuni<sup>61</sup>, chiedendo un impegno sugli obiettivi emersi dai lavori del Convegno, cioè di reperire le aree per i servizi sociali (asili nido, scuole per l’infanzia, scuola dell’obbligo a tempo pieno, servizi per l’alleggerimento del lavoro domestico, centri commerciali, ecc.) utilizzando l’adozione dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi comunali, la legge 167, e di istituire Consulte femminili comunali per far pesare in materia il punto di vista delle donne. Il 15 aprile l’UDI aveva già inviato una lettera al Ministro dei LLPP Giovanni Pieraccini riassumendo i risultati del Convegno. Al ministro dei LLPP si chiedeva una vasta opera di programmazione dei servizi pubblici e sociali (quelli già indicati nel documento del 1963) sollecitando che nella nuova legge urbanistica, ci fossero norme adeguate all’obiettivo della programmazione dei servizi<sup>62</sup>. Si entrava ulteriormente nel merito affermando: «Una nuova legge urbanistica, che realmente abbia come fondamento il regime pubblicistico delle aree fabbricabili, attraverso l’esproprio generalizzato di tutte le aree edificabili, il pagamento di un indennizzo capace di far crollare i prezzi del suolo urbano onde dare un colpo alla rendita parassitaria e permettere l’esecuzione di opere di urbanizzazione tecnica e sociale, è l’unico strumento valido per raggiungere una programmazione obbligatoria dei servizi su tutto il territorio nazionale, in tutti gli insediamenti residenziali di vecchia e nuova costituzione, nei grandi e piccoli centri, nelle città come nei comuni agricoli». L’UDI insomma si schierava e si impegnava a mobilitare le donne sugli obiettivi della più avanzata cultura urbanistica del tempo.

### *1.3. Il racconto del Convegno*

I lavori del Convegno si erano aperti, come già accennato, con la relazione di Elena Caporaso della Presidenza nazionale dell’UDI con una relazione dal titolo “Il lavoro della donna nella società moderna” nella quale si sottolineava di voler portare il punto di vista delle donne e, in particolare delle lavoratrici, nella discussione su un nuovo assetto urbanistico. La necessità più importante era quella che la programmazione dovesse partire dal basso, in modo da portare la presenza viva degli utenti. Già allora si era percepita l’esigenza che gli standard urbanistici dovessero rispon-

<sup>61</sup> In “Obbligatorietà dei servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico”, Unione Donne Italiane, atti del Convegno Nazionale, Roma, 21 – 22 marzo 1964.

<sup>62</sup> In “Obbligatorietà dei servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico”, Unione Donne Italiane, atti del Convegno Nazionale, Roma, 21 – 22 marzo 1964.

dere alle istanze concrete degli utenti e non a quelle della produzione che andava a forgiare una domanda non autonoma, ma configurata in funzione dell'offerta, generando bisogni distorti. Si era anche presa coscienza del fatto di non potersi riferire ad un tipo di uomo astratto, all'uomo medio dei manuali, senza tenere conto delle diversità culturali, ambientali e delle condizioni di lavoro, del genere e delle generazioni.

Le donne, dal canto loro, sono tra le forze interessate ad un più moderno volto della città dal momento che risentono e hanno risentito, più di tutti, della mancanza di adeguate realizzazioni, nel quadro delle trasformazioni avvenute nella vita individuale e collettiva, mutando vertiginosamente il ruolo che, tradizionalmente, esplicavano nella famiglia e nella società. Da qui nasceva l'esigenza di programmare e di rendere obbligatorie alcune realizzazioni che consentissero alla donna di essere, senza lacerazioni e rinunce, valente lavoratrice e madre illuminata. E sono proprio i servizi sociali, adeguate politiche di welfare, potremmo dire, premesse indispensabili per rafforzare la presenza femminile nel mondo del lavoro, per migliorarne l'apporto, per risolvere i problemi che le lavoratrici incontrano. Le donne rivendicano, in una società costruita dagli uomini per gli uomini, quei mutamenti che tengano conto della loro presenza sempre più determinante nella società. Esse chiedono una rete di servizi sociali efficienti riguardanti i trasporti, la rete distributiva e, accanto a queste indicazioni, pongono temi più propriamente loro, riguardanti una serie di realizzazioni per l'infanzia e la prima gioventù. L'obiettivo era, quindi, porre l'attenzione del Governo su quell'insieme di problemi generati dal lavoro extra-domestico della donna: armonizzazione degli orari, trasporti, nidi, scuole, iniziative che potessero alleggerire il lavoro domestico.

L'ing. Alberto Todros pose il problema dei servizi sociali. Secondo lui, non bastava rendersi conto del disagio materiale e morale derivato dalla mancanza e dall'inadeguatezza dei servizi sociali, rilevarne le conseguenze nella vita quotidiana della maggior parte delle lavoratrici, come non bastava ricorrere a soluzioni parziali tramutatesi, poi, in espedienti per non affrontare le cause che hanno determinato questi effetti. Occorreva impostare una progressiva conquista dei mezzi adatti alla soluzione del problema partendo dalle contraddizioni che avevano provocato la disgregazione dell'ambiente sociale ed urbano, cercando di affrontare i grandi problemi legislativi, tecnici, finanziari, amministrativi. Affrontare la programmazione dei servizi sociali significava esaminare questioni che investano tutto l'assetto della società; ricercare una linea di sviluppo che modifichi le tendenze in atto dell'espansione produttiva, che origina le maggiori distorsioni sociali; proporre una concezione nuova della vita associativa nei piccoli e grandi centri, che ponga come fine il formare una città capace di garantire la libertà sociale nel lavoro, nella residenza, nell'utilizzazione del tempo libero, in contrapposizione alla città del massimo profitto tesa a rompere ogni forma di vita associativa.

L'esame delle leggi fondamentali nel settore della pianificazione urbanistica per l'uso del territorio, di quelle per reperire le aree, dimensionare e ubicare le attrezzature sociali in rapporto alla struttura degli abitati, i metodi di finanziamento, la gestione dei servizi, indicano come l'attuale struttura, attrezzatura e organizzazione dello Stato non possono permettere che si raggiunga un assetto urbanistico capace di assicurare una democratica vita associativa in una visione globale che affronti i problemi dell'uomo nell'ambiente naturale ed urbano, dei rapporti individuo, famiglia, educazione, istruzione, salute pubblica, lavoro, tempo libero.

Se guardiamo al passato non possiamo non guardare il fallimento che c'è stato anche solo nella azione vincolistica che gli strumenti di piano permettevano. Pensiamo a quante trasformazioni, nell'uso del territorio, sono avvenute senza precise scelte di interesse collettivo, ma solo sotto la spinta della rendita fondiaria e del profitto, rintracciando, in tal modo, una delle cause fondamentali della carenza, nelle nostre città, di aree e servizi sociali efficienti. Forse abolendo tutte le rendite parassitarie si può disporre, attraverso il recupero delle appropriazioni private, dei mezzi necessari per eseguire parte delle attrezzature collettive. Più comuni potranno predisporre di consorziarsi per affrontare insieme i problemi attraverso la creazione di attrezzature intercomunali. A. Todros sottolineava la necessità di una politica urbanistica «seria e radicale» che, eliminando la rendita urbana, potesse dare un assetto urbano e servizi sociali a tutti i livelli, facendo divenire prioritarie certe

finalità collettive, augurandosi che potessero germogliare tutte quelle iniziative capaci di raggiungere risultati «per un nuovo assetto urbano per una nuova giustizia sociale».

Partecipò al convegno anche il prof. arch. Giovanni Astengo con una relazione dal titolo “I servizi sociali nei piani regolatori”, nella quale evidenziava come l’esigenza che i servizi sociali fossero riconosciuti obbligatori fin dalla formulazione dei piani regolatori era un’esigenza che discendeva dalla nuova situazione della società, in un periodo di rapido trapasso verso una nuova sistemazione generale. Le attrezzature e i servizi sociali «sono certamente uno degli elementi di spinta, di ossatura che possono caratterizzare la nuova società con maggiore o minore qualificazione. (...) sia oltremodo interessante notare come l’intuito femminile che raggiunge immediatamente il bersaglio, passando spesso oltre alle lunghe e faticose elaborazioni della logica, abbia centrato il problema, cioè che questi servizi sociali si debbono inserire nei programmi economici ed urbanistici e, soprattutto, che per questi servizi occorre riservare i luoghi e cioè le aree che sono necessari per poterli edificare». Questo era il punto veramente fondamentale e, in un certo senso, l’elemento nuovo ed integrativo per quello che concerneva le esigenze dei servizi stessi e la loro caratterizzazione.

Ma cosa rappresentavano e rappresentano i servizi sociali nell’ambito di un piano regolatore? Per mettere a fuoco il problema occorre partire da quel personaggio che è l’utente del piano regolatore: l’utente della città. Ogni individuo, uomo o donna, domanda alla città tutta una serie di servizi di vario genere, sanitari, educativi, ricreazionali, ecc. A questi si aggiungono quei servizi che sono quelli relativi alla donna che partecipa all’attività produttiva e che richiede nuovi servizi di tipo aggiuntivo e particolare, sostitutivi di gran parte di quelle attività che, un tempo, erano svolte nell’ambito della casa come lavoro domestico. Ogni utente del piano regolatore e della città ha, dunque, le sue specifiche esigenze e tutti insieme pongono le loro domande.

Ma quanto questi servizi di carattere sociale incidono nel complesso delle domande che i cittadini pongono alla città? L’infrastruttura sociale è da considerarsi uno degli elementi di base per la valutazione del grado di efficienza di un agglomerato urbano, di una città o di un territorio, alla stessa stregua delle infrastrutture tecniche ed economiche. E cioè se l’equipaggiamento in strade, reti di distribuzione dell’energia, impianti industriali che formano l’infrastruttura tecnica ed economica, rappresenta l’ossatura sulla quale si svolge l’attività produttiva e caratterizza l’efficienza di uno sviluppo produttivo, alla stessa stregua, la rete infrastrutturale dei servizi sociali caratterizza l’efficienza di un agglomerato urbano e, quindi, di una società. Il rischio che, nell’ambito di un processo di espansione demografica e di contemporanea concentrazione urbana, si verifichi un’espansione incontrollata della città e un’assenza di strutture e, soprattutto di infrastrutture sociali, è enorme. Per cui, mentre l’infrastruttura tecnica ed economica è richiesta per dare avvio al processo di sviluppo economico e trova, quindi, sostenitori, l’infrastruttura sociale dipende unicamente dalla richiesta degli utenti, la cui voce, molto spesso, è troppo debole.

I servizi sociali entrano, dunque, nel quadro dello sviluppo della città ed in quelle previsioni dello sviluppo della città che sono i piani regolatori. Nei piani regolatori le aree per i servizi sono entrate, quasi sempre, in modo estremamente vago, attraverso indicazioni piuttosto generiche e sommarie: per esse si sono individuate la quantità, l’ubicazione e la distribuzione spaziale. Ma i piani regolatori, formati nel quadro della legge urbanistica del 1942, pur ammettendo l’ubicazione delle aree per i servizi, non ne garantiva l’attuazione. Infatti il piano regolatore, secondo tale legge, agisce in modo indiretto: indica tutto ciò che non si deve fare e ciò che si *può* fare, ma non stabilisce ciò che si *deve* fare. Ecco, allora, che i piani regolatori nascono attraverso un miscuglio di negazioni, vincoli e possibilità. Ma l’inconveniente era questo: appena fatto il piano, o meglio, ancor prima del piano, in quell’ambito di potenzialità, ogni proprietario era e si sentiva libero di costruire, quando e come, sia pure entro certi limiti. Questo era l’elemento che infirmava tutto il processo di formazione del piano: esso serviva solo a fornire certe norme tecniche da seguire nel caso in cui si desiderava costruire.

Ma costruire che cosa? Abitazioni o industrie, non certo servizi sociali. Nei piani venivano, quindi, indicati i servizi, ma le aree ad essi destinati venivano consumate fino a scomparire del tutto. Per contrastare questo stato di cose si è innescato un duplice processo: da un lato, si è cercato di risolvere il problema «alla radice», eliminando il sistema della pianificazione indiretta e scalzan-

do la pressione dei privati; dall'altro lato, si è cercato di attuare un processo di ricerca per quelli che sono i caratteri qualitativi e quantitativi dei vari servizi che formano il «tessuto connettivo», il supporto della vita associativa di una città. Quest'ultimo è, appunto, lo studio sugli standard. Ma il problema è che diventa indispensabile studiare nella realtà, e cioè nei contesti diversi che conducono a situazioni differenziate, quelli che sono i servizi sociali da attuare, di cui la comunità necessita, in modo da poter individuare quali siano i provvedimenti da attuare.

«Io non ritengo infatti», affermava Astengo, «che tutto l'argomento si riduca a fare una somma algebrica di 0,05 mq. per abitante per questo servizio, di 1,2 mq. per quest'altro servizio, ecc., per arrivare ad un totale di tanti mq. di servizio per abitante. Questi possono essere degli elementi indicativi, a carattere didattico, ma non sufficienti. Ritengo che sia indispensabile studiare, per i singoli servizi, le caratteristiche interne che rappresentano il grado di efficienza della loro utilizzazione». Già allora si era compresa la necessità di creare complessi «duttili», così li definisce Astengo, che possano essere modelli per i servizi sociali, in una prospettiva molto più flessibile e più ricca di quella in cui è concepita l'attrezzatura specifica, limitata, appunto, all'uso di settore.

Nel redigere i piani, i Comuni devono evitare un eccessivo frazionamento in zone diverse e fare in modo che le attrezzature e i servizi sociali non siano sparsi e dissociati l'uno dall'altro. Questo garantisce che gli edifici diventino parte attiva del tessuto urbanistico, siano fruiti in maniera più agevole dagli abitanti e possano sviluppare anche un senso di comunità e di vicinato.

Occorre certo guardare ai numeri e cioè al modo di dimensionare percentualmente i servizi in rapporto al numero degli abitanti, ciò che gli urbanisti chiamano standard o parametri, ma questi numeri sono troppo esatti per essere giusti in tutti i casi, in quanto le situazioni non sono mai identiche né socialmente né urbanisticamente. Le migliori localizzazioni saranno quelle che consentono un'associazione con altre attrezzature e che tengano conto dei luoghi che, obbligatoriamente, la madre che lavora frequenta o percorre ogni giorno. L'importante è che queste esigenze, concludeva Astengo, attraverso la propaganda femminile, entrino nella conoscenza comune anche per ciò che riguarda gli stessi dati tecnici e urbanistici, e soprattutto, entrino nella coscienza di tutti i cittadini i quali spesso ignorano ciò che la società moderna deve loro fornire e che devono essere chiamati come protagonisti attivi a collaborare in tutte le forme possibili.

Credo che questa sommaria ricostruzione di quella lontana battaglia dell'UDI sia sufficiente a testimoniare il ruolo che, già molti anni fa, hanno avuto le donne e le loro associazioni per promuovere una nuova visione delle città e del territorio, ruolo riconosciuto dalla cultura urbanistica del tempo. Infatti, sulla rivista dell'INU, nel 1964, si scriveva: «particolare interesse riveste l'intervento dell'UDI in sede di osservazioni al piano regolatore di Roma, perché l'UDI, per i suoi specifici compiti statuari, ha affrontato un campo generalmente trascurato che è quello della critica alle previsioni dei servizi; ma anche e soprattutto perché quella dell'UDI è molto più di una voce di settore. Politica a parte, infatti, si tratta, una volta tanto del consumatore della città che fa sentire la sua voce trascurata, e la donna è certamente (...), la prima vittima, insieme a vecchi e a bambini, della disorganizzazione urbana».

Tirando un po' le somme, la questione che l'UDI poneva come fondamentale era quella relativa al ruolo dei servizi sociali nel nuovo organismo urbano; partire da essi per fare in modo che la città non sia più quel agglomerato informe ed inorganico, quale ci appare ancora oggi, ma una struttura continua e vivificatrice del tessuto residenziale e produttivo. I servizi sociali dovevano diventare, nel pensiero dell'UDI, la spina dorsale del nuovo organismo urbano, un organismo che si doveva dispiegare in modo da poter abbracciare tutte le attrezzature sparse sul territorio. Questo avrebbe consentito anche di migliorare la vita della comunità ed articolare, in maniera diversa, anche il rapporto tra residenza e servizi.

Il compito di associazioni come l'UDI era, forse, quello di voler creare un'opinione pubblica che potesse portare alla creazione di attrezzature sociali; cioè, innanzitutto diffondere l'idea della necessità delle attrezzature nell'opinione pubblica, formare l'opinione pubblica in maniera tale che potesse essere in grado di profilare i propri desideri e di formularli non in maniera disordinata, ma esprimendoli attraverso richieste precise e concrete: in tal modo l'organizzazione dei servizi sociali

poteva seguire i bisogni dei cittadini. Questo processo veniva, poi, filtrato attraverso lo sguardo femminile, nel senso che non poteva essere trascurato il fatto che, oramai, la donna era inserita pienamente nel processo produttivo diventando una componente essenziale di esso. In tal modo, il problema dei servizi sociali si poneva, in forma urgente, a tutti i livelli e veniva anche, in un certo senso, ribaltato e cioè si prendeva, innanzitutto, l'essere umano, uomo o donna, come metro per misurare i problemi, si cercava una visione dell'individuo come membro della comunità e in questo angolo visuale si collocava il problema dei servizi sociali. L'urbanistica diventava, così, una problematica sociale e, come tale, cessava di essere solo materia di specialisti e la città, dal canto suo, diventava a dimensione dell'uomo, o meglio, la città dell'uomo.

Per fare questo diventava necessario *inventariare i bisogni* per soddisfare quelli che non potevano essere più delusi da una pianificazione astratta ed avulsa dalle realtà territoriali e che erano stati imposti dalla polverizzazione delle strutture sociali. L'uomo con i suoi bisogni sociali venne messo al centro della programmazione economica, in questo senso l'UDI parlava di *obbligatorietà dei servizi sociali in nuovo assetto urbanistico*. La prima obbligatorietà della programmazione doveva riguardare il territorio disponibile destinato ai servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico.

Non si può negare che, oggi, il problema della tutela, della cura, dell'assistenza ai bambini e agli anziani ha acquistato un'urgenza ed una drammaticità che prima, certamente, non aveva, come anche il tema della conciliazione tra vita di lavoro e vita familiare, attraverso una pianificazione di tutti gli orari della città. L'assistenza ai bambini, agli infermi e alle persone anziane richiede tutta una serie di nuovi tipi di attrezzature sociali e di servizi specializzati ed altamente qualificati ed una revisione della loro funzione sociale.

Il problema della quantità e della qualità dei servizi, allora, non va posto in termini antitetici. Sull'esigenza di assicurare una quantità di servizi minimamente rispondente al fabbisogno della popolazione non c'è da discutere. Abbiamo bisogno, infatti, di una rete capillare di servizi che si intersechi in tutte le zone urbane, non possiamo, però, nasconderci l'altra importante esigenza che è quella della qualità dei servizi. Troppo spesso scelte sbagliate, in merito alla ubicazione e alla gestione dei servizi, rendono gli utenti sfiduciati e disorientati. La sfiducia ostacola l'azione di orientamento delle donne, offusca la comprensione di una visione di insieme che rovesci l'attuale rapporto esistente tra abitazione e servizio. Astengo affermava che le infrastrutture sociali assieme alle infrastrutture economiche indicano il grado di civiltà di un popolo. Le infrastrutture sociali hanno la possibilità di affermarsi però solo se più forte si fa la voce di coloro che le rivendicano.

Sui limiti degli standard, intesi ed applicati generalmente come quantità minima da realizzare in zone omogenee del territorio comunale, si è molto discusso fino ad arrivare, con il precedente Governo, alla proposta della loro abolizione avanzata attraverso il disegno di legge Lupi, "Principi in materia di governo del territorio". Il nuovo Governo si prepara a definire una nuova legge nazionale urbanistica che dovrebbe prendere le distanze dalla proposta Lupi ed arginare la pericolosa tendenza, ormai in atto nella pratica urbanistica corrente, a dimenticare che nel degrado delle periferie delle nostre città concorre fortemente l'assenza di tutti quei servizi che garantiscono, ad ogni persona, di abitare pienamente la città e il territorio a partire dal suo quartiere. Il nostro abitare, infatti, non si esaurisce soltanto nello stare sotto a «un tetto», ma nel vivere pienamente i diversi tempi della vita in spazi pensati per accoglierla ed esprimerla in tutte le sue peculiarità ed esigenze relazionali e che possono, quindi, contribuire a ri-costruire reti interpersonali e sociali tra persone che appartengono a diverse culture e generazioni.

D'altra parte preoccupa la caduta di attenzione sui temi della qualità della città e del territorio. Il territorio del nostro Paese è governato da una legge urbanistica del 1942 che deve essere necessariamente riscritta per adeguarla ai profondi cambiamenti che sono maturati in questo lungo arco di anni. Oggi sono all'esame del Parlamento diversi disegni di legge urbanistica, ma mentre sulla Legge Finanziaria 2007 il dibattito e lo scontro politico hanno attraversato i diversi settori della società, sulla riforma urbanistica non si accende l'attenzione delle donne e degli uomini che abitano il Paese. Anche gli organi d'informazione tacciono, come se le scelte che regolano il

governo del territorio non lasciassero segni sui corpi, sui progetti di vita, sulla qualità complessiva dei nostri tempi e spazi di vita.

#### *1.4. Alcune questioni*

Certamente l'idea che la scrittura della legge urbanistica nazionale possa offrire un'occasione per ribadire la responsabilità pubblica in materia di dotazioni territoriali minime e, nel contempo, per riflettere sui limiti degli standard urbanistici (spesso non applicati o applicati solo come mera quantità, senza nessuna attenzione alla qualità dei servizi, alla loro localizzazione, diffusione, accessibilità, tempi di realizzazione, ecc.) al fine di ridefinirli radicalmente anche alla luce dei cambiamenti che hanno attraversato la nostra società, può essere condivisa.

La riforma del governo del territorio dovrà essere sicuramente l'occasione per garantire la centralità delle dotazioni territoriali come espressione concreta dei diritti di cittadinanza tutelati dalla Costituzione: dotazioni territoriali che garantiscano i livelli minimi essenziali delle prestazioni sociali sul territorio nazionale. Devono, quindi, essere individuati, quali debbano essere questi livelli da garantire, rendendo certi i diritti di cittadinanza: l'assistenza sociale, la sanità, l'istruzione, l'innovazione, la ricerca, l'esercizio della libertà di religione, la fruizione del tempo libero, della cultura e dello sport, la mobilità, l'accessibilità, il trasporto pubblico, il godimento dei beni paesaggistici e storici. Questi rappresentano gli elementi costitutivi di un rinnovato welfare per le città e per le comunità che porteranno a definire, in modo specifico e puntuale, la quantità, la qualità e l'efficienza dei servizi da rendere ai cittadini.

Le dotazioni di infrastrutture sociali obbligatorie ed inderogabili devono essere riconosciute come elementi di qualità del territorio: nella legge sul governo del territorio, nella cultura e nelle pratiche delle pubbliche amministrazioni. Gli standard urbanistici prescritti dal D.I. 1444/68 hanno costituito per molte amministrazioni un fastidioso obbligo da assolvere: spesso in modo formale e non sostanziale, come vincolo e non come servizio effettivamente predisposto. Per molti Comuni significa averli sulla carta e non nella realtà, come se uno abitasse nell'immaginario e non nel territorio concreto.

Alcuni aspetti della normativa del D.I. 1444/68 vanno modificati. Innanzitutto non va dimenticata la grave carenza, rispetto alla domanda, di asili nido e scuole materne e poi, pensando alle scuole, esse potrebbero diventare strutture pluri-funzionali; cioè potrebbero essere usate anche per altri utenti ed altre funzioni. Ci potranno essere usi contemporanei, compatibili: gli spazi potranno essere fruiti al mattino e al pomeriggio dagli studenti e da altri la sera.

Nel D.I. 1444/68, va eliminata la differenziazione nell'obbligo di rispettare gli standard (rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi) fra zone omogenee A (agglomerati urbani storici), B (aree totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A) e C (aree destinate a nuovi complessi insediativi). Infatti tutte le zone devono garantire i minimi di legge, anche le aree A e B. L'art. 4 del D.I. prevede che le aree a servizio, per gli interventi in zone A e B, cioè in aree edificate del tutto o in parte, siano computati in misura doppia rispetto a quella effettiva, per rispondere ad una presunta difficoltà a reperire spazi per gli standard, per esempio, in un centro storico. Ma è successo che anche laddove si liberasse spazio negli stessi centri storici, invece di utilizzarlo per gli standard sono stati concessi nuovi interventi abitativi, uffici, commercio, spostando i servizi in zone meno appetibili e pregiate.

Abbiamo bisogno anche di nuovi spazi per servizi, oltre a quelli elencati nel decreto: case per anziani, luoghi di cura e di incontro per gli anziani; edifici per la cultura, la comunicazione, lo spettacolo, centri sociali e case delle donne. Anche i mezzi pubblici e gli spazi pedonali fanno parte delle infrastrutture sociali urbane da rendere obbligatorie. Se non è possibile dividere il territorio da chi lo abita, vuol dire che abitare un territorio non è solo il disporre di una casa, ma muoversi, fruire e produrre cultura, godere di garanzie sociali.



Sembra comunque essenziale ribadire come, se i contenuti delle leggi sono importanti, almeno altrettanto conta la loro interpretazione, ovvero la cultura che ne disegna la cornice di “senso” accompagnandone l’attuazione quotidiana. Le leggi sono un riferimento necessario, ma non sufficiente – da sole – a far ‘maturare’ una cultura che attribuisca alla qualità del territorio, alla forma della città, alla tipologia e accessibilità dei servizi il peso che spetta loro nel determinare il benessere collettivo. Decisivo è dunque il lavoro per far maturare e diffondere una cultura diversa, che adotti ad esempio il punto di vista di genere come parametro per valutare l’adeguatezza delle norme e delle procedure vigenti. Inn realtà il movimento delle donne ha già da tempo indicato la strada per ampliare il contributo dell’urbanistica alle politiche di welfare, andando ben oltre l’approccio delle “dotazioni territoriali minime”. Viene spontaneo chiedersi allora per quali ragioni le tematiche legate alla qualità dei tempi e degli spazi di vita, le cosiddette politiche spazio-temporali, così come quelle relative alla sicurezza urbana, rimangono un ambito di riflessione, ricerca ed azione di alcune reti circoscritte ed animate soprattutto da donne?

Dalla metà degli Anni '60 le istanze concrete e più strettamente legate ai temi del welfare hanno determinato l'introduzione dei servizi connessi alle attività residenziali e al sostegno alla famiglia. Questo è avvenuto grazie soprattutto alla sensibilità delle donne che hanno vissuto direttamente la mancanza di servizi adeguati. E' importante, quindi, riavviare con forza la discussione sulle tematiche della qualità della vita e delle politiche spazio-temporali per allargare la conoscenza e sensibilizzare, ai diversi livelli, i soggetti decisori. Non ci sono tempi senza spazi: senza nuovi servizi non ci possono essere politiche spazio-temporali che rompano le discriminazioni. Le politiche su tempi e spazi, che si focalizzano sulla conciliazione dei tempi, rischiano di congelare e di dare per scontata una divisione dei compiti che non ha nulla di naturale, né di immutabile. Alla famiglia vengono attribuiti compiti abnormi rispetto alle sue forze: la cura degli anziani, anche non autosufficienti, solo per fare un esempio, in nome della solidarietà, ma in realtà in nome del risparmio sul welfare. Le politiche spazio temporali hanno senso se se ci sono spazi da connettere e se ad essere connessi sono luoghi deputati per nuovi servizi oltre a quelli tradizionali e, invece, mancano elementi fondamentali di infrastruttura sociale, come gli spazi pubblici e collettivi per l'incontro e la cultura. Se non si cambia logica da quella del valore di scambio al valore d'uso, dalla razionalità economica a quella sociale, non avremo spazi da connettere, ma solo brandelli, sempre più piccoli, di spazio privato.

Se la preoccupazione dei tempi riguarda il conciliare, per far convivere, lavoro domestico, di cura e riproduzione, con il lavoro retribuito, fse non sono le donne a farsene carico, chi altro dovrebbe occuparsene?

I movimenti delle donne, che hanno elaborato in passato numerose proposte per superare i ruoli di genere, tra cui la riduzione dell'orario di lavoro, la rivendicazione di servizi sociali diffusi nella città, una diversa ristrutturazione urbana che consenta lo sviluppo di un nuovo tipo di relazioni sociali, che superino lo spazio residenziale, devono tornare ad essere centrali nel produrre una diversa cultura urbana. Le donne sono state a lungo costrette a negare i modelli tradizionali di equilibrio tra comunità insediate e territorio, in quanto luoghi di forte esercizio di varie forme di “controllo” sociale limitanti la piena emancipazione femminile. Le donne più degli uomini, e più in generale, vivono in una sola vita, concretamente, e non solo nei pensieri, quasi il doppio degli spazi che vivono gli uomini. Una donna porta i figli a scuola prima di andare al lavoro; visita altre case, altri luoghi, portando i figli a casa degli amici o a scuola; riflette sul “verde”, giardino astratto, ma il posto dove si porta il bambino a giocare; dal posto di lavoro passa a fare la spesa, dove magari ha il problema del parcheggio; portando il bambino a spasso non riesce a passare perché le macchine sono posteggiate sui marciapiedi. E quindi riflette.

Cosa si potrebbe e/o dovrebbe fare perché questo tipo di politiche iano finalmente assunte da donne e uomini come politiche centrali da inserire con forza nelle scelte e nell'azione del nuovo governo nazionale, contribuendo a ridisegnare le coordinate di un nuovo sistema di sicurezze e garanzie sociali, il cosiddetto welfare?

Quello che appare evidente è la necessità di attivare la società civile per rendere espliciti questi fabbisogni e queste domande sociali oggi in parte ancora latenti e non sufficientemente rap-

presentate. La costruzione della riforma del governo del territorio è, quindi, un percorso di partecipazione per tutti, nel quale sono chiamate in causa le diverse componenti della società e le istituzioni competenti, ognuno per la propria parte. Per attuare questo processo di riforma dobbiamo ragionare e confrontarci, in modo da rendere sinergiche le nostre esperienze, per disegnare compiutamente l'idea che abbiamo della qualità della vita delle nostre città e dei nostri territori, per rispondere ai nuovi "diritti di cittadinanza", per incidere sullo sviluppo economico e prefigurare un diverso modello di sviluppo.

Una legge sul governo del territorio deve essere in grado di modificare i rapporti di forza e le regole di trasformazione urbana in favore di chi esprime un uso sociale delle città come bene comune. Quante attività di cura sono necessarie e quanto bisogno hanno le città e le metropoli di una riqualificazione ed infrastrutturazione sociale che non è fatta solo di spazi ed edifici pubblici e collettivi ma anche di persone che danno loro senso e contenuto. Il lavoro di riproduzione, di cura delle persone, deve diventare centrale, ma deve essere retribuito in modo diretto o indiretto. Non solo produzione ma anche riproduzione, non tanto produzione di oggetti ma produzione di relazioni e di cultura. Occorre, allora, trasformare i territori dal punto di vista delle conquiste sociali e dei diritti di cittadinanza. Occorre costruire, cioè, un nuovo modello di welfare che metta insieme tutti i versanti del vivere, e riunire i movimenti sociali, quelli civili, la politica, le associazioni di tutela e i sindacati in un percorso dal basso che proponga un'idea di città basata su altri principi e altre priorità. Innanzitutto il diritto all'abitare, che non è solo rivendicazione del diritto alla casa, ma un'opzione generale sulla città, sia sociale e politica che culturale. Il consumo del suolo, la proprietà, i diritti edificatori, le utenze, la mobilità, dobbiamo cominciare a leggere tutte queste cose alla luce dei diritti di chi non ha casa, di chi la sta perdendo, come di chi non l'ha mai avuta, alla luce delle necessità dei lavoratori immigrati e di una politica dell'accoglienza non più emergenziale ma tratto distintivo della città, come delle tante disabilità e difficoltà a vivere di cui si compone la città.

Dobbiamo imparare a leggere il territorio come tessuto di relazioni umane e non semplici funzioni, la politica dovrà fare riferimento a mappe umane, più che a dinamiche amministrative. Le "politiche" sono una sequenza di azioni coordinate per il raggiungimento di un obiettivo, e in quanto tali non possono essere spostate da un contesto all'altro, da un gruppo di attori a un altro, venendo semplicemente "attuate". In quanto costruito, le politiche richiedono di essere costruite attivamente con la partecipazione dei diversi soggetti interessati. Da qui nascono le esperienze di partecipazione e conflitto che hanno animato il territorio in questi ultimi anni. Partecipazione e autogoverno parlano un linguaggio opposto a quello descritto dalle nostre istituzioni e regolamentato per legge, codici, comportamenti. Le pratiche e le forme del protagonismo sociale fanno fatica a "tradursi" in elementi di tipo normativo.

## **2. Le politiche temporali**

L'esperienza di progettazione dei Piani degli orari ha talvolta fatto emergere i limiti cui la pianificazione tradizionale del territorio è soggetta. Una città è un sistema aperto i cui confini amministrativi non coincidono talvolta con la realtà di un organismo fortemente integrato in un'area più vasta. Ciò è sempre più vero man mano che gli effetti della globalizzazione si dispiegano. La città è quotidianamente percorsa da flussi di entrata e di uscita, sia materiali che virtuali, riguardanti merci, persone ed informazioni. Una città è quindi organizzata nello spazio e nel tempo non solo sulla base delle decisioni dei residenti, ma anche di coloro che la usano temporaneamente per lavoro (i pendolari), studio (gli studenti non residenti) e svago (i turisti, i tifosi delle partite). A differenza del PRG, i Piani degli orari di solito tengono espressamente conto delle conseguenze di questi flussi e studiano gli effetti dei ritmi e degli orari dei cosiddetti *city users*, sui ritmi e gli orari dei residenti, i potenziali conflitti che ne possono nascere ed i vantaggi reciproci.

Per lungo tempo è sembrato che i piani inerenti alla forma della città ed alla sua articolazione spaziale fosse sufficiente a costruire il funzionamento della "macchina urbana", lasciando agli orari di lavoro il ruolo di regolare gli orari dei servizi d'interesse pubblico, dei processi produttivi e

della vita familiare. Fra tutti i servizi d'interesse pubblico, i trasporti e le infrastrutture di trasporto di massa hanno giocato il ruolo di regolatore spazio-temporale della vita sociale della città, connettendo gli spazi della città tra di loro e con i territori extraurbani e sincronizzando la durata dello spostamento di un dipendente, all'orario di lavoro della sua impresa. In Italia gli anni Settanta sono stati caratterizzati da ampi cambiamenti nei regimi di orario di interi settori produttivi ed è sulla base di queste trasformazioni che il dibattito tra le parti sociali comincia a svilupparsi interrogandosi su quali possano essere le relazioni tra orario di lavoro e tempo di vita. È solo a cominciare dall'inizio degli anni Ottanta che il dibattito e le esperienze si orientano verso la ridiscussione degli assetti temporali complessivi. La pianificazione temporale, iniziata a metà degli anni 80 in Italia, e poi in Europa, si volge ad interpretare i seguenti cambiamenti strutturali: gli usi del tempo quotidiano a seguito di orari di lavoro flessibili e valori attribuiti al tempo (nuove sequenze fra tempo libero e obbligato, brevi vacanze distribuite su tutto l'anno, domanda di trasporto notturno, intrattenimento serale/notturno); gli usi quotidiani dello spazio urbanizzato di grande scala (sistema urbano di Bergamo) incentivati dall'insediamento periurbano e da nuovi stili di vita legati all'automobile; il cambiamento della forma urbana da densamente edificata, a un arcipelago con tessuti misti ad alta e bassa densità. Ciò a seguito dell'inversione della logica agglomerativa degli insediamenti e della popolazione attorno a città industriali verso una logica diffusiva periurbana (città dei flussi): fenomeno, questo, che mette al centro dell'interesse il problema della mobilità delle persone, merci e informazioni e non la sua riduzione al trasporto e alla circolazione; il passaggio da una pianificazione implementativa, basata sulla razionalità "conoscere per agire", ad un'urbanistica processuale e partecipata, con una missione regolativa del funzionamento della città per un fine di qualità urbana e di pari opportunità; la nuova cultura amministrativa della *governance*; l'ingresso, fra gli attori sociali, delle donne che stanno esprimendo una domanda di qualità della vita e della città; l'attenzione alla dimensione del corpo, della dimensione antropologica più che sociologica, e alla microscala della vita quotidiana; la nuova centralità dello spazio pubblico al quale si chiede attrezzature e sicurezza; la domanda aggiuntiva di servizi espressa dai *city users* sui poli urbani.

Il piano dei tempi si occupa di migliorare due sfere della città abitata, in ragione degli usi del tempo e dello spazio degli abitanti residenti e temporanei e in ragione ai ritmi collettivi della vita sociale, *accessibilità ai servizi d'interesse generale e ai luoghi e conciliabilità dei tempi di cura familiare, degli orari di lavoro e per sé stessi*, lavorando su tre temi di indirizzo: l'accessibilità ai servizi d'interesse generale, la mobilità sostenibile, la riqualificazione urbana.

I beneficiari del miglioramento dei tempi della città sono: gli abitanti residenti nelle diverse età della vita, fra i quali le donne con alti tassi di cura familiare, le/i bambine/i, le popolazioni deboli; gli abitanti temporanei che competono coi residenti nell'uso dei beni e servizi della città; le organizzazioni per il funzionamento della città aperta sul sistema urbano coerente con i processi di globalizzazione e di *just in time*.

Nella seconda metà degli anni Ottanta si assiste, pertanto, al fiorire di esperienze di intervento e progetti a livello locale, che hanno visto come attori principali le amministrazioni locali e le associazioni femminili. Questi mutamenti sono stati favoriti da una crescente produzione normativa, che a sua volta ha contribuito a creare un quadro di riferimento entro cui collocare i nuovi progetti. Basti pensare all'iter del progetto "Le donne cambiano i tempi", volto a rendere più umani i tempi di lavoro, gli orari delle città, il ritmo della vita, attraverso proposte in cui la dimensione utopica riacquista una posizione centrale. Bisogna anche citare, in proposito, la legge n° 142 del 1990 sulle autonomie locali, il cui art. 36, inserito grazie al lavoro di alcune donne parlamentari, delega al sindaco poteri di coordinamento dei tempi urbani, con riferimento non solo ai tempi dei servizi direttamente dipendenti dall'amministrazione locale e dalle attività private regolamentate per legge, come il commercio ed i pubblici esercizi, ma anche quelli che dipendono dalla Pubblica Amministrazione centrale.

### 2.1. La genealogia dei piani dei tempi

Richiamare alcune delle sintetiche definizioni più utilizzate in tale campo di studi può aiutare a chiarire la distinzione fra orari e tempi: si parla spesso, per esempio, di **tempi obbligati** (lavoro, studio) e in modo speculare di **tempi liberati** o **liberi** da tali impegni; di **tempi della cura** (dedicati alla famiglia) legati spesso al tema della **doppia presenza della donna** (che lavora e si occupa del proprio nucleo familiare). Parlare di *orari* e allo stesso tempo di *tempi* è una necessità, oggi, più che una scelta, anche dal punto di vista gestionale dell'Amministrazione pubblica.

Il PRO è tanto più complicato quante più sono le categorie di persone che avanzano proposte e richieste sull'uso dei tempi in città. Lo si è già visto per quanto riguarda il primo piano, al punto che le cosiddette **fasce deboli** -anziani, bambini, immigrati- dotate di scarso o irrilevante potere contrattuale assumono sempre più rilievo, anche dal punto di vista della presenza numerica sul territorio, come è ben esemplificato dal caso di Genova. Tali fasce chiamano in causa i **tempi della cura** - per sé, per gli altri - che si sono estesi, sia da un punto di vista cronologico - poiché la presenza fisica sul luogo del lavoro è sempre meno richiesta -, sia per quanto riguarda le fasce di popolazione che vi dedicano attenzione, per i motivi più diversi. Senza dubbio la donna rimane una figura centrale in tutto il processo descritto. La **doppia presenza femminile**, contemporaneamente lavoratrice e casalinga, è uno dei punti più ricorrenti e delicati nella redazione dei PRO. Non a caso l'ultima norma legislativa riguardante l'argomento è contenuta nella **legge 53/2000** sui Congedi parentali. La rilevante componente femminile nei gruppi di studio e di progettazione dei Piani Regolatori degli Orari ci permette, una volta di più, di ricordare che la stesura dei PRO ha poco in comune con la rigidità degli strumenti della pianificazione urbanistica moderna.

La **progettazione dei PRO** è quindi meno rigida sulle norme proposte: non ha in genere schemi e procedure precostituite che possano o debbano essere assunte come guida del lavoro; predilige un atteggiamento *bottom-up* che parte dal basso, nell'analisi dei temi e dei problemi sul tavolo: perciò, in linea con un approccio non più moderno o modernista, ma contemporaneo è a favore del *problem setting* e non più del *problem solving*, dell'intavolare la discussione piuttosto che del concluderla definitivamente. Del resto sarebbe controproducente porsi con modi risolutivi nei confronti del tema dei tempi urbani: le trasformazioni fisiche, demografiche e culturali della città sono in costante cambiamento, e richiedono ripensamenti e revisioni.

Le **iniziative proposte coi PRO** assumono quindi la forma di sperimentazioni, di progetti-pilota. In primo piano rimane la modifica di orario degli uffici pubblici, con apertura pomeridiana in alcuni giorni della settimana, oppure con orario prolungato fino al primo pomeriggio; le richieste più pressanti riguardano poi gli orari dei negozi, che si vorrebbero aperti con orario prolungato nella maggioranza dei casi, e la riorganizzazione degli orari scolastici, spesso in contrasto con i diversi orari di lavoro dei genitori.

In generale, tali esigenze richiamano sinteticamente una generale tendenza alla **desincronizzazione**, cioè alla differenziazione degli orari di inizio e fine di ogni singola attività che ha luogo in città.

L'area di competenza dell'azione pubblica è lo spazio urbano e le leggi prevedono il coordinamento sul territorio extraurbano di politiche temporali. L'azione pubblica sui tempi della città si occupa pertanto *non di stock e delle loro quantità*, ad esempio quante nuove scuole sono necessarie, ma si occupa di *costruire relazioni temporali adeguate* - ad esempio fra orari e calendari delle scuole materne, orari di lavoro dei dipendenti, orari di lavoro dei genitori, orari dei trasporti - in ragione di nuovi usi del tempo e del territorio da parte degli abitanti e delle imprese. La quantità di scuole da insediare è compito della pianificazione urbanistica.

L'attuazione di progetti sui tempi della città si avvale di un corredo di leggi più vasto:

- l'articolo 36, terzo comma della legge 8 giugno 1990 n. 142 "*Ordinamento delle Autonomie Locali*" assegna al Sindaco il potere di "coordinare gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, al fine di armonizzare l'erogazione dei servizi alle esigenze complessive e generali degli utenti";

- l'art. 2, 2° comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", introduce l'obbligo di concludere i procedimenti amministrativi entro un termine breve definito per ciascun tipo di atto, in quanto anche la celerità della risposta della Pubblica Amministrazione viene considerata come un fattore di crescita, atto ad evitare ai cittadini le conseguenze negative di un inutile spreco di tempo;
- l'art. 1, 2° comma lettera e) della legge 10 aprile 1991 n. 125 "*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*", indica, mediante una riorganizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, la via per favorire un miglior equilibrio fra responsabilità familiari e professionali e una più equa ripartizione di compiti fra i due sessi; l'art. 5 del D.Lgs. 3 Febbraio 1993 n. 29 "*Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della Legge 23 ottobre 1992 n. 421*", e successive modifiche, che pone, fra i criteri generali a cui deve ispirarsi la riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni "*L'armonizzazione degli orari di servizio degli uffici e di lavoro con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle Amministrazioni Pubbliche dei paesi della Comunità Europea, nonché con quelli del lavoro privato*";
- la legge 285 del 1997 "*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*" prevede interventi "a livello centrale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e della adolescenza". La legge prevede inoltre la sperimentazione di servizi socio-educativi innovativi per la prima infanzia (0-3 anni);
- l'art. 11 del D. Lgs. 31 Marzo 1998 n. 114 "*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4 della legge 15 Marzo 1997 n. 59*", introduce ampi margini di liberalizzazione negli orari delle attività commerciali, demandando ai Comuni per la loro regolamentazione a livello locale;
- il Decreto 27 marzo 1998 del Ministero dell'Ambiente sulla mobilità sostenibile nelle aree urbane, istituisce la figura del *mobility manager* il cui compito è quello di "ottimizzare" dei "pacchetti di mobilità" per gli spostamenti casa-lavoro del personale dipendente di strutture produttive commerciali ed amministrative con più di 300 addetti e le imprese con più unità locali nella stessa città che complessivamente superino gli 800 addetti, con la finalità di ridurre il ricorso all'impiego del mezzo di trasporto privato a favore di dispositivi di multi-mobilità; - la revisione della legge 142 (la n. 265 del 1999) modifica il testo dell'art. 36 – in seguito interamente recepito dal *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali* (n. 267/00) - rendendo obbligatorio per il Sindaco il compito di coordinare e riorganizzare "sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle Amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati";
- nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti;
- il DPR n. 275 del 1999 "*Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche*" ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1999 n. 59 assegna alle singole scuole l'autorità per la regolazione dei tempi dell'insegnamento. A tal fine le istituzioni scolastiche possono adottare tutte le forme di flessibilità che ritengono opportune.

Nel 2000 viene approvata la legge nazionale n° 53 "*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*".

La seconda parte della Legge 53 è dedicata ai tempi della città. Essa obbliga i Sindaci di città con più di 30.000 abitanti a: predisporre un Piano Territoriale degli Orari; istituire un Ufficio

Tempi; individuare un Dirigente in materia; istituire un Tavolo di concertazione delle Istituzioni cittadine per l'attuazione dei progetti contenuti nel Piano. Identifica due livelli di azione (quello *regionale* e quello *comunale*) ed è costituita dai seguenti articoli: Compiti delle Regioni (art.22); Compiti dei Comuni (art.23); Il Piano territoriale degli orari (art.24); Il Tavolo di concertazione (art.25); Orari della Pubblica Amministrazione (art. 26); Banche dei tempi (art.27); Fondo per l'armonizzazione dei tempi delle città (art- 27).

All'art. 24 della Legge 53 a proposito del *Piano territoriale degli orari* si legge:

*“... strumento unitario per finalità ed indirizzi, articolato in progetti, anche sperimentali, relativi al funzionamento dei diversi sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento. I comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti sono tenuti ad individuare un responsabile cui è assegnata la competenza in materia di tempi ed orari e che partecipa alla conferenza dei dirigenti, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni.*

*Nell'elaborazione del piano si tiene conto degli effetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina degli orari di lavoro pubblici e privati, degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, delle attività commerciali, ferme restando le disposizioni degli articoli da 11 a 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché delle istituzioni formative, culturali e del tempo libero”.*

## 2.2. Pianificazione temporale e organizzazione degli spazi urbani

È da subito evidente che, a livello teorico, poiché nelle pratiche di vita dei cittadini e delle organizzazioni la regolazione degli orari pubblici e la costruzione urbanistica della città contribuiscono entrambe - e di fatto si integrano - definendo un'organizzazione spaziotemporale della vita urbana, allora la pianificazione urbanistica e il piano dei tempi della città hanno finalità comuni e sono destinati ad interferire.

L'interferenza va governata e condivisa da tecnici e amministratori di diversi uffici e prevista dal documento di piano. La relazione fra competenze dell'Ufficio tempi della città e l'Ufficio urbanistico è stata difficile fino alla riforma della pianificazione urbanistica iniziata negli anni 90 e portata a compimento negli anni 2000 in tutte le regioni italiane.

La Regione Lombardia, prima con la legge 1/2001 che istituisce il Piano dei servizi e successivamente con la legge 12/2005 che iscrive il Piano dei servizi tra i documenti costitutivi del Piano di governo del territorio, ha reso possibile l'integrazione tra pianificazione urbanistica e piano dei tempi.

Il contenuto più significativo del Piano dei Servizi - come è stato pensato dalla legge regionale lombarda - è il *funzionamento* della città a diverse scale della vita associata. È lo stesso problema di cui si occupano le politiche temporali urbane, soprattutto quelle strutturate in un Piano territoriale degli orari.

Sono in sostanza ambedue piani di accessibilità dei servizi d'interesse pubblico e generale. Peraltro hanno poteri formali, strumenti d'azione, tradizioni, attori sociali di sostegno profondamente diversi.

Le politiche temporali urbane sono giunte a trattare le dimensioni spaziali attraverso l'esperienza sul terreno e la riflessione disciplinare e ciò ha dato luogo a quella innovazione chiamata urbanistica temporale. I piani dei servizi sono giunti alla dimensione oraria e temporale sotto la veste del concetto di fruibilità dei servizi e dunque dei loro orari di apertura in rapporto ai nuovi profili temporali della domanda. È un concetto non ben sviluppato dalle leggi regionali (L.1/2001 e 12/2005), poiché gli argomenti relativi agli orari della città non sono facili da trattare né la pianificazione temporale costituisce un patrimonio di conoscenza e di competenza comune.

I due piani hanno origine diverse: le politiche temporali da un movimento di donne negli anni 80, “le donne cambiano i tempi”; il piano dei servizi ha origine nel rinnovo disciplinare, strumen-

tale e legislativo (soprattutto regionale) della pianificazione urbanistica avvenuto negli ultimi venti anni.

Entrambi i percorsi si sono avvalsi della disponibilità di nuovi quadri disciplinari che si sono diffusi in Italia negli stessi anni, quali la pianificazione territoriale e le politiche urbane che hanno sviluppato la ricerca e la ricerca-azione in domini quali la costruzione del consenso, la partecipazione dal basso alle decisioni pubbliche, il management di progetti partenariali, la costruzione sociale dell'agenda pubblica.

I due piani hanno fuochi tematici diversi, lo spazio l'uno e il tempo l'altro. Molto vicina è la cultura del progetto che sottende i due piani. Sono in entrambi i casi politiche di qualità. Diversi sono i portatori d'interesse messi in gioco dalle due forme di piano. I portatori d'interesse della pianificazione temporale hanno prevalentemente *interessi valoriali ed etici* (nuovi orari scolastici per migliorare la pedagogia, nuovi orari di lavoro per migliorare la bilancia vita/lavoro e l'occupazione femminile) e ciò pone un freno a un investimento il cui ritorno è un bene comune senza proprietari. Il piano dei servizi ha da una parte ripreso la tradizione dell'urbanistica riformista italiana che già fece dei servizi un grande tema urbanistico, allora contro gli squilibri territoriali e per un nuovo mercato del lavoro soprattutto femminile. Dall'altra l'approccio prestazionale alla qualità dei servizi mette in campo gli interessi immobiliari che sono la leva del potere dell'azione urbanistica e il cuore del gioco di regolazione degli interessi privati e quelli pubblici. .

È chiaro che all'alleanza con il Piano dei servizi è interessato il Piano dei tempi che dispone di più deboli poteri di azione. Gli interessi del Piano dei Servizi e dei suoi operatori verso le competenze temporali sono da rendere evidenti con il dialogo.

I due piani sono attualmente complanari e non subordinati. Le ragioni di una alleanza vanno motivate e regolamentate.

### 2.3. *La cura della città e la questione dei tempi*

Le politiche temporali hanno due campi di applicazione: il *coordinamento degli orari dei servizi* ha il fine di rispondere a nuovi profili temporali della domanda di servizi e *l'urbanistica dei tempi* ha il fine di progettare, alla piccola scala, una nuova architettura e attrezzatura degli spazi pubblici, ad esempio la sicurezza dei percorsi pedonali per i bambini e gli anziani. Alla scala vasta, l'urbanistica dei tempi ha il fine di governare, anche agendo sugli orari pubblici, i calendari dei flussi di mobilità delle persone, delle merci e delle informazioni. E di offrire servizi per nuove pratiche di prossimità, nel territorio e non solo nel quartiere di abitazione, che sono attuate dagli abitanti residenti e dagli ospiti temporanei, non residenti.

Le politiche temporali urbane si occupano della *relazione* individuo-società-territorio. Specificamente, esse si occupano delle relazioni esistenti fra l'uso individuale del tempo e il sistema degli orari pubblici – ad es. il sistema degli orari di lavoro, dei trasporti e delle scuole – che sono localizzati nella città e nel *sistema urbano*, come nodo di flussi materiali ed immateriali.

L'azione pubblica si occupa pertanto *non di quantità*, ad esempio quante nuove scuole sono necessarie, ma si occupa di *costruire relazioni temporali adeguate* – ad esempio fra orari e calendari delle scuole materne, orari di lavoro dei dipendenti, orari di lavoro dei genitori, orari dei trasporti – in ragione di nuovi usi del tempo e del territorio da parte degli abitanti e delle imprese.

Molte ricerche hanno mostrato che le principali trasformazioni strutturali e culturali in atto nella società e nella città post-fordiste sono accompagnate da profondi cambiamenti temporali: gli orari di lavoro flessibili nel quadro delle regole post-fordiste di organizzazione del lavoro; la desincronizzazione dei sistemi di orari pubblici; l'aumento della mobilità di persone, merci e informazioni nel quadro della globalizzazione dei processi economici e sociali; i nuovi valori attribuiti all'uso del tempo per progetti di vita nel quadro della individualizzazione dei comportamenti e del consumismo. Tutto ciò favorisce nuovi usi del tempo e del territorio e nuove attese di qualità della vita da parte dei cittadini. In breve, *la regolazione temporale* che i “produttori di orari” operano sulle persone, le organizzazioni, l'organismo urbano, le connessioni fra territori, assicura il funzionamento,

la qualità, il futuro degli assetti sociali e individuali. La regolazione temporale è attualmente scossa dalle trasformazioni strutturali dei tempi nella sfera economia-lavoro e dalla rilevanza di nuovi valori attribuiti all'uso individuale del tempo di vita.

La strutturazione sociale e insediativa contemporanea necessita di *nuove pratiche di regolazione degli orari pubblici* per liberare nuovi usi del tempo e dello spazio, collettivi e individuali. Queste nuove pratiche di regolazione sono offerte dalle politiche temporali urbane. Queste politiche non agiscono secondo una logica negoziale, come avviene per gli orari di lavoro, ma agiscono con strumenti originali di progettazione temporale.

La trasformazione dei sistemi orari che regolano la vita collettiva non è di facile gestione, non è un campo auto-regolato da pratiche sociali di mutuo adattamento, non è governabile interamente dalla logica del mercato, ad es. gli orari del commercio non si adeguano alla domanda. I nuovi orari pubblici aprono *nuovi conflitti sull'uso del tempo*: fra generazioni, ad es. nell'uso degli spazi pubblici durante la notte o nella distribuzione della ricchezza nel quadro dell'attuale welfare; fra clienti dei servizi e dipendenti degli stessi poiché nuovi orari dei servizi richiedono nuovi orari di lavoro; fra tempi non standardizzabili della cura parentale e orari di lavoro che non sono *orientati alla famiglia*.

Una delle caratteristiche peculiari delle politiche temporali è rappresentata dalla loro ampia trasversalità, che coinvolge più settori della vita civile, per cui, se anche si volesse limitare l'approccio a un solo segmento, ci si troverebbe ben presto a dover affrontare anche gli altri, che affiorerebbero, infatti, inevitabilmente. Ciò appare subito evidente, già nella fase di avvio di tali progetti, quando si deve decidere sul metodo di organizzazione del lavoro.

Si è trattato di un modello organizzativo del tutto nuovo, che ribalta metodologie consolidate. I metodi più tradizionali di pianificazione demandavano a un team di lavoro l'individuazione di proposte partendo da un'indagine conoscitiva preliminare effettuata a tappeto sull'intero territorio per rilevare, attraverso il ricorso a questionari, ricerche di mercato e simili strumenti, tutte le informazioni utili sulle abitudini di vita e di consumo dei cittadini e l'evoluzione dei costumi. In tale operazione — che con ogni evidenza è altamente strategica in quanto con essa si individuano le principali problematiche sulle quali orientare le scelte politiche successive - i servizi comunali interessati non venivano coinvolti se non in via marginale e di mero supporto tecnico-amministrativo, rimanendo esclusi dalla partecipazione diretta al momento propositivo e progettuale.

L'esperienza ha dimostrato come le analisi condotte nel modo di cui sopra non sempre hanno dato risultanze soddisfacenti, anche perché le persone intervistate tendono a non esternare completamente le proprie reali opinioni, mentre altro limite era rappresentato dalla necessità di contenimento delle spese, in relazione alle risorse disponibili, individuando i dirigenti dei servizi comunali che, in base alle specifiche competenze istituzionali, potessero essere maggiormente interessati alle tematiche temporali, i quali, con un ordine di servizio, sono stati chiamati a far parte di un apposito gruppo di lavoro, avente il compito di affiancare permanentemente i consulenti e i tecnici dell'Ufficio tempi, mentre l'assessore al commercio e al turismo è stato incaricato dalla Giunta di sovrintendere all'intero progetto.

Tale organismo risultava composto, in origine, dai dirigenti dei settori: Commercio, Programmazione urbanistica, Analisi e sviluppo sistema informativo e dal comandante della Polizia municipale; ma, proprio in considerazione delle interrelazioni che la materia comporta, è stata comunque prevista la possibilità di integrarlo, di volta in volta, con i responsabili di altri servizi, competenti sui singoli argomenti.

Ciò, insieme alla predisposizione di numerosi tavoli partenariali ai quali sono stati coinvolti anche i principali attori sociali cittadini, ha consentito al gruppo di lavoro di non rimanere isolato, ma di rapportarsi continuamente con l'esterno. Il risultato è stato sicuramente positivo in quanto, in questo modo, è stata mantenuta viva l'attenzione dell'opinione pubblica sul progetto. E non solo è servito da stimolo a ben operare, ma ha reso anche possibile cogliere suggerimenti e consigli utili ai quali il progetto è stato poi adeguato in corso d'opera.



Il gruppo di lavoro agisce sulla base delle conoscenze maturate nei rispettivi settori, al fine di pervenire a una migliore armonizzazione degli orari alle mutate esigenze dei cittadini. Sono stati sviluppati quattro progetti che riguardavano in particolare gli orari del commercio e dei pubblici esercizi, gli orari dei musei in funzione delle esigenze turistiche, gli orari scolastici e degli uffici pubblici.

Sotto tale profilo, si riesce a raggiungere più di un risultato concreto. Basti dire che il buon esito della sperimentazione sull'apertura serale dei negozi e dei pubblici esercizi nei venerdì d'estate, e di quella sull'apertura domenicale continuata dei musei sostenuta anche dall'apertura degli esercizi commerciali specializzati in sincrono con l'organizzazione di mostre di rilievo, ha già indotto a prospettare la reiterazione delle iniziative negli anni futuri. Inoltre si ha ragione di ritenere che il nuovo orario di apertura degli sportelli, che molte pubbliche amministrazioni hanno accettato di sperimentare insieme al Comune, se anche dovesse essere in seguito modificato, abbia comunque introdotto definitivamente nella realtà cittadina il principio della necessità di armonizzare il più possibile i servizi pubblici.

La maggiore sensibilità sulle tematiche temporali, che si è sviluppata in parallelo ai progetti pilota, ha sicuramente favorito, se pure in forma indiretta, insieme allo spirito partecipativo, il raggiungimento di importanti e significative intese fra il Comune e le organizzazioni di categoria, che hanno portato queste ultime ad assumere atteggiamenti meno rigidi sul versante degli orari delle attività economiche, in precedenza neppure ipotizzabili. In tale contesto, per esempio, è stata adottata un'ordinanza che dispone la soppressione dell'obbligo di chiusura settimanale dei pubblici esercizi con trasformazione in facoltativi dei relativi turni e sono allo studio orari più flessibili per i parrucchieri e le estetiste.

Pur in un breve lasso di tempo, il metodo adottato non ha consentito soltanto di ottenere risultati apprezzabili, ma ha costituito anche un valido strumento per collaudare nuove forme collaborative fra gli uffici dello stesso ente: il coinvolgimento diretto dei dirigenti, in un team che li ha visti attori compartecipi per il raggiungimento di obiettivi comuni è servito anche a sviluppare lo spirito di solidarietà e reciproca cooperazione.

Le politiche temporali sono un'azione pubblica gestita dai Comuni. Esse si occupano della regolazione degli orari pubblici *insediati sul territorio* col fine di razionalizzare il funzionamento della *città abitata* in coerenza con il funzionamento della famiglia e con quello dell'impresa. I fini sociali sono l'equità e l'uguaglianza nell'accesso ai servizi di interesse generale; le pari opportunità fra donna e uomo e fra ceti svantaggiati e avvantaggiati.

Nella società europea la sfera degli orari di lavoro e dell'impresa è stata oggetto di numerose normative, anche legali, sui tempi di funzionamento del processo produttivo e dell'organizzazione del lavoro al fine di regolare la razionalizzazione della vita dell'impresa (disegno tayloristico dell'organizzazione del lavoro massificato) e governare il futuro dei mercati (previsione degli assetti lontani nel tempo e nello spazio). Le politiche temporali urbane operano una forma di regolazione degli orari pubblici che non avviene nello schema del dialogo sociale, cioè del negoziato sindacale esteso dalla sfera dell'impresa al territorio, bensì avviene nel quadro *costruttivo e pro-gettuale* proprio della tradizione urbanistica italiana.

La pianificazione temporale fornisce un quadro descrittivo unitario degli aspetti spaziali e temporali del vivere in comune, sa progettare e gestire un disegno spazio-temporale dell'organizzazione della città in rapporto alle dimensioni spaziale e temporali delle pratiche di vita di cittadini ed imprese.

L'urbanistica e la pianificazione fisica, in Italia, sono campi disciplinari dell'architettura e le politiche temporali urbane hanno imparato da questa grande tradizione progettuale non solo a costruire una macchina urbana funzionante ma anche, nello stesso atto, a interpretare il *presente* della città per "dare abitazione" alle pratiche di vita e lavoro.

Le politiche temporali urbane sono politiche di qualità che riguardano *contemporaneamente*:

- *il miglioramento della qualità della vita individuale* dei cittadini, nei termini di una migliore conciliazione dei tempi famigliari, degli orari di lavoro e dei tempi per sé;

- *il miglioramento della città abitata*, nei termini di una migliore organizzazione funzionale dell'organismo urbano per dare migliore accessibilità al patrimonio pubblico di beni e servizi e di un'architettura degli spazi pubblici incentivante nuove pratiche di vita sociale;
- *il miglioramento delle condizioni territoriali dello sviluppo economico sostenibile*, in ragione non solo della globalizzazione che richiede nuovi assetti locali e connessioni fra i territori, ma anche di nuovi valori attribuiti alla qualità dell'ambiente.

L'idea di qualità portata dalle politiche temporali urbane riposa due tre aspetti innovativi:

- dà valore alla scala quotidiana del tempo come misura della qualità di vita degli abitanti e, grazie a ciò, integra sul territorio le sfere separate della vita privata e della famiglia con la sfera pubblica del lavoro e dell'impresa, mediante i tracciati individuali di vita e lavoro;
- integra, con la valorizzazione delle pratiche di vita degli individui, delle collettività e delle imprese, gli obiettivi di miglioramento individuale, sociale e fisico-morfologici della città costruita;
- mette in relazione la piccola scala delle pratiche di prossimità con la grande scala della mobilità.

Fin dall'inizio negli anni '80, nella fase italiana del movimento "le donne cambiano i tempi", le politiche sui tempi della città sono state *politiche per la qualità della vita*. Con questo obiettivo esse si sono distinte fin dall'inizio dal coevo movimento per le pari opportunità focalizzato sul miglioramento della bilancia vita/lavoro per conseguire migliori condizioni di accesso e permanenza delle donne sul mercato del lavoro.

Negli anni 70 la legge della Regione Marche in Italia integrava gli aspetti temporali e spaziali della qualità della vita in una prima concezione di *urbanistica temporale*: i tempi individuali e sociali non sono pensabili al di fuori dell'organizzazione funzionale del territorio che è generata oltre che dai sistemi pubblici di orario, anche e congiuntamente dagli assetti urbanistici. L'idea di qualità della vita si precisa come *qualità del vivere nei luoghi*.

Da parte di chi? dei *residenti e dei non-residenti temporaneamente con-presenti* negli stessi luoghi.

Per finire, la riflessione ha ulteriormente precisato il *chi* della domanda di qualità della vita.

Non un individuo anonimo dotato del diritto formale di cittadinanza, componente silenzioso di popolazioni e gruppi sociali, bensì una *persona incarnata* in diverse età della vita. E' questo soggetto *parlante* che - praticando la vita quotidiana nei diversi luoghi del suo spazio di vita, in ragione dell'uso del *suo* tempo di vita - mette alla prova congiuntamente *e* i diritti formali di cittadinanza di cui egli stesso gode *e* gli assetti funzionali e simbolici dei luoghi stessi. Qualità della vita slitta ancora di significato e si precisa: qualità del vivere quotidiano nei luoghi da parte della persona abitante incarnata nella sua propria età della vita.

Quale innovazione abbiamo acquisito?

Gli slittamenti di significato del termine qualità della vita hanno messo gli *abitanti* di una città e la loro capacità di parola o di espressione, al centro della concezione dei problemi temporali. Al centro non sono stati posti gruppi sociali quali donne, lavoratori, imprenditori che sono certamente portatori d'interessi temporali anche in termini sociologici, bensì cittadini di una città nell'atto di praticare la vita quotidiana. Propriamente abitanti. La costruzione dei problemi temporali parte da uno sguardo che si pone "all'ombra del cittadino" e lo osserva quando, nell'atto di praticare gli atti della sua vita, "mette alla prova" gli assetti temporali e spaziali dei luoghi del suo spazio di vita.

Il beneficiario dell'azione temporale è il cittadino abitante ed è possibile e lecito specificarne le caratteristiche fino alla scala della persona.

La microscala dei luoghi, dove si attuano i gesti corporei della vita quotidiana, viene valorizzata. E così la scala quotidiana del tempo. La scala quotidiana di uso del tempo e la scala spaziale del corpo *gestuale* nelle pratiche di vita sono dimensioni *antropologiche e abitative* reciprocamente

coerenti. Ed entrambe le dimensioni sono coerenti all'assunto che il beneficiario delle politiche temporali sia la persona abitante. E' utile notare che le politiche temporali urbane hanno individuato la stessa scala spaziale e temporale che ha suscitato l'attenzione dei geografi del tempo negli anni 60 del Novecento.

L'urbanistica è chiamata ad operare una critica sull'oblio delle ragioni del corpo che ha caratterizzato tutta la fase postbellica della pianificazione territoriale ed urbana, a favore di una visione strutturalista di grande scala dei problemi urbani.

La sfera del lavoro e della sua specifica forma di normazione oraria sui tempi di vita può teoricamente ricongiungersi con la sfera della vita sul territorio e della sua specifica forma di regolazione. Lo spazio e il tempo della città si ricompongono in un unico spaziotempo quadridimensionale se i problemi vengono osservati dalla scala del corpo. Questo approccio permette di ricomporre - teoricamente più che nell'azione pubblica - la frattura che fu operata, nel corso della storia europea, dal lungo processo di separazione della sfera spazio-temporale del lavoro, riservata agli attori del dialogo sociale dal mondo delle pratiche di vita. Dialogo sociale e dialogo societale trovano formalmente, sul piano teorico, una nuova sfera pubblica di azione congiunta.

## Capitolo quarto

### *Le donne “in pratica”: alcuni casi*

#### Introduzione

I casi da studiare sono stati scelti in base alle parole chiave emerse dalle pratiche delle donne di cui si è parlato nel capitolo precedente per mostrare come quei termini si traducono «in pratica» e quali sono – se ne esistono – gli elementi di innovazione che queste azioni comportano.

Il primo, il modello Frauen-Werk-Stadt realizzato nella città di Vienna, mi ha incuriosito molto: un quartiere residenziale progettato da donne per donne, mi sembrava una cosa alquanto insolita ed è per questo che è mi è venuta l'intenzione di soffermarmi su questo caso. Esso è inserito nel database UN-Habitat come good practice 1996 – fino al 2002. Il progetto mette l'accento su alcuni elementi chiave: la complessità, in quanto tiene in considerazione dei bisogni delle fasce più deboli della popolazione (donne, bambini, anziani); la flessibilità degli spazi, che possono rimodulati a seconda della trasformazione della famiglia durante il ciclo della vita (i bambini che crescono, la presenza di un anziano che ha bisogno di cure, ecc.) e quindi della diverse strutture familiari; la sicurezza degli spazi pubblici, rendendo corte le distanze da percorrere per accedere ai servizi di quartiere, visibili le sedi dei parcheggi, le scale di accesso agli alloggi, cercando di eliminare il senso di timore e di insicurezza; l'introduzione di servizi che possano alimentare il senso di vicinato e quindi della comunità; l'importanza data al gioco dei bambini, agli spazi esterni e agli spazi secondari delle case, ma soprattutto viene disegnato seguendo i principi della vita quotidiana (la cucina come spazio principale delle abitazioni, l'attenzione per il lavoro di cura, per gli spostamenti nell'accesso ai servizi, ecc.). Il tentativo di questa esperienza è quello di creare un compromesso tra le necessità della vita quotidiana e le risposte collettive a carattere di vicinato.

Il secondo caso è il Piano territoriale degli orari della città di Bergamo. Questo piano è stato scelto per tre motivi: innanzitutto perché è di recente formulazione, infatti è stato approvato l'11 luglio 2006; nasce da due presupposti legislativi la Legge 53/2000 e la Legge regionale 28/2004; mette in relazione il Piano degli orari con il Piano dei servizi. Oltretutto c'è da dire anche un'altra cosa: le politiche temporali rappresentano la pratica italiana, secondo me, più importante voluta da associazioni femminili e sostenuta da amministrazioni attente. Le politiche temporali urbane si occupano delle relazioni esistenti fra l'uso individuale del tempo e gli orari pubblici. Alla scala della città esse si occupano del suo funzionamento a diverse scale di organizzazione che garantisce ai cittadini di attuare la loro vita privata, quella sociale e quella pubblica; garantisce alle organizzazioni - imprese, famiglie, associazioni, enti ed istituzioni – di svolgere la loro attività. Il funzionamento di una città ha due versanti interrelati: l'assetto spaziale o urbanistico; l'assetto temporale o degli orari dei servizi d'interesse generale, del lavoro e delle organizzazioni. Per questo motivo di fisica dei modi di abitare, le politiche temporali urbane sono diventate politiche spazio-temporali benché la loro competenza e missione sia dedicata a tempi ed orari della vita di una città. Le politiche temporali urbane sono politiche di qualità che hanno per finalità il miglioramento: *della qualità della vita individuale* dei cittadini, nei termini di una migliore conciliazione dei tempi famigliari, degli orari di lavoro e dei tempi per sé; *della città abitata*, nei termini di una migliore organizzazione funzionale dell'organismo urbano per dare migliore accessibilità al patrimonio pubblico di beni e servizi e di un'architettura degli spazi pubblici incentivante nuove pratiche di vita sociale; *delle condizioni territoriali dello sviluppo economico sostenibile*, in ragione non solo della globalizzazione che richiede nuovi assetti locali e connessioni fra i territori, ma anche di nuovi valori attribuiti alla qualità dell'ambiente. L'idea di qualità portata dalle politiche temporali urbane riposa due tre aspetti innovativi: dà valore alla scala quotidiana del tempo come misura della qualità di vita degli abitanti e, grazie a ciò, integra sul territorio le sfere separate della vita privata e della famiglia con la

sfera pubblica del lavoro e dell'impresa, mediante i tracciati individuali di vita e lavoro; integra, con la valorizzazione delle pratiche di vita degli individui, delle collettività e delle imprese, gli obiettivi di miglioramento individuale, sociale e fisico-morfologici della città costruita; mette in relazione la piccola scala delle pratiche di prossimità con la grande scala della mobilità.

Nel Piano di Bergamo l'azione pubblica sui tempi della città si occupa pertanto *non di stock e delle loro quantità*, ad esempio quante nuove scuole sono necessarie, ma si occupa di *costruire relazioni temporali adeguate* - ad esempio fra orari e calendari delle scuole materne, orari di lavoro dei dipendenti, orari di lavoro dei genitori, orari dei trasporti - in ragione di nuovi usi del tempo e del territorio da parte degli abitanti e delle imprese. La quantità di scuole da insediare è compito della pianificazione urbanistica. È da subito evidente che, a livello teorico, poiché nelle pratiche di vita dei cittadini e delle organizzazioni la regolazione degli orari pubblici e la costruzione urbanistica della città contribuiscono entrambe - e di fatto si integrano - definendo un'organizzazione spazio-temporale della vita urbana, allora la pianificazione urbanistica e il piano dei tempi della città hanno finalità comuni e sono destinati ad interferire. L'interferenza va governata e condivisa da tecnici e amministratori di diversi uffici e prevista dal documento di piano.

#### **1. Caso studio: La trasversalità di genere nella pianificazione urbanistica di Vienna: infrastrutture per la vita quotidiana. Il progetto modello Frauen-Werk-Stadt a Vienna, un quartiere disegnato dalle donne per le donne**

Frauen -Werk-Stadt è un progetto sperimentale che permette di tener conto dei bisogni delle donne nella fase di concezione dei progetti urbani e residenziali. Una parte della città è stata selezionata per essere progettata da donne che svolgono la professione di architetto. Dato il grande successo di questo piano, la città di Vienna ha iniziato un controllo regolare del progetto in febbraio 2000. Oltre all'obiettivo globale della costruzione di alloggi che tengono conto dei bisogni delle donne, 42 appartamenti (su 140) sono stati ideati specificamente per le persone anziane. Frauen-Werk-Stadt è stato terminato in agosto 2004.

Nella tradizione urbanistica europea erano quasi esclusivamente uomini coloro che hanno disegnato e costruito le città siano essi pianificatori, architetti, proprietari di edifici ed appaltatori. In questo modo, l'esperienza quotidiana degli uomini che lavorano era l'unica per dare espressione alle strutture delle città.

La progettazione e la costruzione orientate ai requisiti della vita quotidiana e delle necessità specifiche delle donne della città è un concetto che vuole esprimere qual è l'obiettivo per facilitare e migliorare la situazione delle persone che effettuano lavoro di cura o hanno stati di vita che, nella nostra società, interessano principalmente le donne in quanto si occupano del prendersi cura ed accompagnare i bambini, fare la spesa e curare i familiari a carico. Tuttavia, le donne non hanno sempre la possibilità di spostarsi con mezzi propri e, come succede per gli uomini, e quindi camminano a piedi, usano la bicicletta o il trasporto pubblico.

La vita quotidiana delle donne nella città è stata concentrata per la prima volta nell'interesse delle donne nel contesto della pianificazione urbanistica. Allo scopo di dare risalto all'importanza degli interessi delle donne nella pianificazione e di permettere un'implementazione più ampia della stessa, si creò nel 1998 l'Ufficio coordinato per la Pianificazione e Costruzione orientata ai requisiti della vita quotidiana e alle necessità specifiche delle donne. tale ufficio coordinato riveste una posizione strategica posizionandosi in un ruolo alto della gerarchia amministrativa ed offre la possibilità di influenzare le prestazioni amministrative per generare strategie di pianificazione che rispettino le necessità delle donne e dei bambini

L'obiettivo dell'Ufficio coordinato è allineare la pianificazione urbanistica rendendola più vicina agli interessi dei gruppi della popolazione che hanno meno valore, principalmente le donne. Ciò significa che il lavoro amministrativo quotidiano deve comprendere nuovi criteri e nuovi metodi. Con questo obiettivo, è essenziale esaminare e tenere in conta nelle pratiche di pianificazione delle necessità delle donne.

In termini generali le attività dell'Ufficio coordinato si possono dividere nelle seguenti categorie:

- sviluppo di concetti ed implementazione di progetti pilota;
- sviluppo delle raccomandazioni di pianificazione;
- rappresentazione degli interessi delle donne negli organismi che prendono le decisioni;
- preparazione continua per la formazione di esperti;
- valutazione di misure specifiche per le donne;
- ricerca e lavoro di base;
- trasferimento di conoscenza e lavoro nella rete.

Per quanto riguarda i progetti relativi alla realizzazione di unità residenziali venne elaborato il progetto di costruzione di alloggi, chiamato Frauen-Werk-Stadt.



Il progetto-pilota di abitazioni viennesi, Frauen-Werk-Stadt, offre un esempio attuale di pianificazione e disegno urbanistico basato sui principi della vita quotidiana. Inoltre mostra l'iter attraverso il quale le donne hanno cominciato ad influire con successo sugli approcci tradizionali nel caso della concezione e del disegno di un grande progetto di infrastrutture. Questo esempio si inserisce nel contesto della ricerca di nuove soluzioni a problemi antichi da parte della donna europea, mediante l'estensione del concetto di «vita quotidiana», così come delle nuove forme di azioni di sviluppo attraverso la mobilitazione politica che sono nate all'interno della rete EuroFem.

La questione della vita quotidiana si inserisce in un contesto spaziale. Spostarsi fino al posto di lavoro, accompagnare i bambini a scuola, andare a fare la spesa, avere la possibilità di intrattenere relazioni di carattere sociale, poter avere del tempo libero e occuparsi di mansioni di lavoro o domestiche che esigono

la nostra attenzione, sono azioni, tutte, situate in una struttura spaziale. Si sviluppano in spazi e dintorni fisici uniformati da architetti, disegnatori o urbanisti. Tuttavia con troppa frequenza hanno pensato non hanno tenuto conto delle esigenze di gruppi specifici come le donne, le persone diversamente abili, i bambini e gli anziani, portando alla creazione di difficoltà nella vita quotidiana.

Molte autrici femministe (McDowell, 1983; Roberts, 1990; Greed, 1994; Darke, 1996) percepiscono che le periferie citate riproducono il disequilibrio di potere tra uomini e donne; indubbiamente, spazio e distribuzione riflettono e rafforzano le relazioni sociali, incluse le relazioni tra i due sessi. D'altra parte esiste il pericolo che esistono modelli di attività differenziate delle donne - contrassegnate tradizionalmente nella responsabilità domestica e familiare - rafforzando involontariamente lo stereotipo della donna incaricata a svolgere mansioni domestiche. Nonostante le donne continuino ad essere le principali responsabili degli aspetti domestici e pertanto sono le principali vittime della mancanza di sensibilità nel disegno delle periferie, che tuttavia interessa altri gruppi: gli anziani, i bambini e i diversamente abili, le cui caratteristiche della vita quotidiana sono ugualmente evitate.

Il concetto femminista di «vita quotidiana», o per essere più precisi, «la nuova vita quotidiana», nacque nel 1979 quando un gruppo di donne scandinave stabilì una visione comune di una vita futura più unita, a partire da una serie di valori centrali che partivano da una razionalità tecnocratica per arrivare ad una razionalità di responsabilità (Horelli, 2000). Per essere più chiari, si è ipotizzata la creazione di una società che ridefiniva il lavoro - remunerato o non remunerato - in forma egualitaria e che organizzava e distribuiva tutte le mansioni in modo distinto, senza il ricorso a stereotipi sessuali. Questa visione avvalorava il lavoro di attenzione e di cura che tradizionalmente sono le donne a compiere.

In forte contrasto con la visione scandinava degli anni settanta, le caratteristiche della vita quotidiana in Europa sono state soggette a significative trasformazioni economiche e sociali. Tra queste sono da citare i modelli di relazioni plurali familiari e domestiche, l'aumento delle famiglie

con più di una fonte di guadagno, la crescente partecipazione della donna al mercato del lavoro, la precarizzazione del lavoro e l'introduzione del part-time, l'aumento del lavoro ad ore, la riduzione dell'orario scolastico, l'estensione delle attività del tempo libero, ecc. a queste problematiche ben note le città rispondono con una lentezza dovuta alla sua struttura fisica.

Molte donne devono realizzare molti ruoli: di lavoratrice, di madre e di sostegno familiare. Molte di loro soffrono gravi restrizioni di tempo e spazio nell'intento di realizzare tutte le loro responsabilità in una società che non riconosce e non dà un supporto ai molteplici compiti che sono loro affidati. Inevitabilmente, la vita quotidiana si trova limitata da una grande varietà di convenzioni che generano una gamma di strategie create per individui e strutture unifamiliari (Mingione, 1991; Healey, 1997). Nonostante le responsabilità politiche si devono approntare soluzioni adeguate per facilitare il modo e le forme di affrontare la vita quotidiana.

Il progetto – modello Frauen-Werk-Stadt offre un esempio positivo di risposta e comprensione di questa problematica dalla parte delle responsabilità politiche. Questo progetto dimostra che i principi della vita quotidiani si sono inseriti in processo di urbanistica e disegno della città per produrre uno sviluppo architettonico sensibile alla questione della differenza tra uomini e donne.

Il progetto Frauen-Werk-Stadt voleva creare un'unità di vicinato, a partire dalla partecipazione delle donne come protagoniste di sviluppo, sensibile ai problemi di: riorganizzazione della vita quotidiana; sensibilità nella problematica della donna nella pianificazione e nello sviluppo; modello di partecipazione sensibile alla problematica delle donne; creazione di occupazione sensibile alla problematica delle donne.

### ***Il contesto***

Lo sviluppo di un progetto architettonico prodotto da e per le donne non è un concetto nuovo in Austria. Nel 1922, un'agenzia immobiliare, senza scopo di lucro, costruì «Heimhof» nella città di Vienna. L'intenzione principale consisteva nel facilitare la vita quotidiana delle donne, riducendo il peso del lavoro domestico mediante la procedura di offrire servizi come cucina, pranzo e lavanderia centrali, asilo nido e servizi di asilo. I nazisti interruppero il progetto durante la II Guerra Mondiale, in linea con i suoi concetti sulla condizione della donna, che pretendevano di ricondurla nel venerato ruolo di sposa e madre. Dopo la guerra, un gruppo di donne lavoratrici fondò una società immobiliare senza scopo di lucro, e più tardi, si formò un altro gruppo per progettare un proprio edificio residenziale.

Durante la prima decade degli anni '70 si animò un intenso dibattito sui problemi specifici delle donne con i loro spazi pubblici e privati, che continuò nel movimento femminista durante la prima decade degli anni '80. Detto dibattito sembra riflettere i dibattiti sulla natura dello spazio e sulla sua organizzazione all'interno di una prospettiva delle donne in altri paesi europei e negli Stati Uniti. Il dibattito culminò in un seminario sulla esperienza della vita a Vienna, seguito da una esposizione sugli spazi pubblici che suscitò un grande interesse e da un questionario sulla sicurezza della donna nel quale molte donne lanciarono idee, molte delle quali si riferivano a cambiamenti che potevano sembrare minimi, ma che erano molto importanti per loro. L'esperienza di tale progetto è simile in molti sensi ad altri esempi di partecipazione nella quale si richiedono sforzi per ascoltare la voce di gruppi che spesso stanno a margine di ogni processo.

A partire da tutte queste considerazioni si arrivò alla conclusione che le donne avevano una prospettiva propria sulla vita urbana, distinta dal punto di vista istituzionale. Il successivo dibattito politico si concluse con la proposta di creare un dipartimento della donna (il Frauenburo), diretto attraverso la pratica principale dell'esposizione e del questionario. Il suo compito principale, come protagonista chiave, era quello di introdurre il punto di vista delle donne nel processo di pianificazione e nel disegno delle città, mentre assicurava, nello stesso tempo, che le nuove domande sociali convergevano nella formulazione di una politica sensibile al problema delle donne nell'amministrazione municipale.

Il Frauenburo seguì una duplice strategia. Da una parte, i punti di vista delle donne dovevano convertirsi in una routine normale da tener conto in tutti i dipartimenti del Consiglio comunale della città, cioè la politica del mainstreaming; dall'altra parte necessitavano politiche centrate sulle

donne per eliminare le disuguaglianze e le discriminazioni, in modo da adottare un approccio di azione positiva. Inoltre si considerò importante che quel dibattito avrebbe dovuto condurre più che ad una discussione teorica sulle politiche sensibili alla problematica delle donne, a dei risultati tangibili. A partire da queste compromesse nacque l'idea di un progetto che si materializzò nel Frauen-Werk-Stadt.

In molti aspetti, come afferma Eva Kail, la prima direttrice del Frauenburo, «il Frauen-Werk-Stadt rispondeva allo spirito del momento». Il contesto politico e sociale dell'epoca diede al Frauenburo la opportunità di iniziare il Frauen-Werk-Stadt. Il partito socialdemocratico aveva la maggioranza di governo ed aveva promesso di realizzare 10.000 case nuove a Vienna. Il clima politico, quindi, facilitava le nuove esperienze architettoniche e rivestiva un interesse sociale nello sviluppo architettonico a partire da principi ecologici. Inoltre, Vienna aveva una larga esperienza di progetti che avevano tentato di collegare la teoria alla pratica e che servivano come esempio per il futuro. I principi chiave dell'architettura di buona qualità per la famiglia, combinandosi con lo spazio d'impresa, guadagnarono il favore dei politici locali e nazionali.

L'apertura di un dipartimento per le donne e il disegno di creare un nuovo progetto immobiliare comprendeva le domande di azione positiva delle femministe relativamente alla invisibilità delle donne e alla celebrazione delle differenze tra i due sessi. Si potrebbe affermare che questa «prospettiva delle donne» chiaramente illustrata nel progetto-modello, ha sicuramente superato, per la sua attualità, l'esperienza dei Paesi del Nord Europa, per una nuova ondata di uguaglianza che riconosce e avvalorare le differenze tra donne, tra uomini, tra uomini e donne e sulla diversità. Questa nuova prospettiva, inoltre, riconosce la necessità di inserire nel processo di cambiamento tanto le donne quanto gli uomini, dal momento che i cambiamenti socioeconomici interessano entrambi i gruppi. Pertanto il Frauen-Werk-Stadt si deve considerare come una risposta allo spirito e all'ideologia della sua epoca, che, nonostante tutto, vuole offrire a donne e uomini e vuole proporre un nuovo modello di sviluppo residenziale ai responsabili politici.

Il Frauen-Werk-Stadt è un progetto pilota di alloggi che implica le donne nella pianificazione, nel disegno e nell'amministrazione di sviluppo della zona residenziale di Vienna che ha disposto i bisogni giornalieri delle donne al centro dei propri obiettivi. L'idea è partita da un progetto di mainstreaming del Frauenburo, il reparto comunale di Vienna per la promozione e la coordinazione degli affari delle donne, per costruire alloggi amici delle donne. Il Frauenburo segue una politica del prendere in considerazione i diritti normali delle donne in ogni dipartimento del consiglio della città e combinando questo con la messa a punto di programmi adattati alla donna per evitare svantaggi e discriminazioni. Un seminario e una campagna politica 'sulle donne e sulla città' che includeva una mostra e un questionario al pubblico, avevano sollevato la consapevolezza dei diritti del genere e della pianificazione ed avevano portato alla creazione del Frauenburo. Queste attività hanno sollevato l'accettazione politica dei diritti delle donne negli ordini del giorno dell'amministrazione. Il progetto poteva sfruttare un contesto favorevole di espansione urbana degli alloggi. Il progetto poteva assicurare il supporto degli attori chiave, compreso i politici ed il consiglio esecutivo della città per gli alloggi, pianificazione e finanza, questo è stato facilitato dall'impegno e dalla reputazione del Frauenburo, che egli stesso un organo pianificatore della città. Funzionando all'interno delle regolazioni tradizionali ha generato i problemi per il progetto ed ha portato al compromesso di alcuni elementi. Il progetto è riuscito a sollevare la consapevolezza dei diritti di genere nella pianificazione portando questi all'ordine del giorno tradizionale, inoltre ha cambiato la cultura organizzativa ed ha aumentato il numero delle donne regolarmente iscritte nelle corte liste per i concorsi architettonici.

### *Lo sfondo*

Il progetto pilota di alloggi Frauen-Werk-Stadt, iniziato nel 1993, è il primo passo per implementare l'esperienza quotidiana ed i bisogni delle donne a grande scala, elaborando, in tal modo, una vera e propria guida che mette a fuoco criteri per la progettazione di alloggi e di ambienti urbani adattati alle necessità delle donne e alla vita di tutti i giorni. A questo proposito una parte della città è stata progettata esclusivamente da donne architetture e pianificatrici come parte di un pro-



gramma urbano di espansione a Vienna. Attenzione speciale è stata prestata alle disposizioni dei vari piani ed alla ripartizione dello spazio per le singole stanze. L'intenzione è quella di avere un certo numero di stanze che non obblighino gli inquilini ad adottare predeterminate utilizzazioni degli spazi: 359 unità abitative sono state costruite in forma di sviluppo sovvenzionato e multipiano. Il lotto è grande 2.3 ettari ed è situato nella parte settentrionale della città, in prossimità ad alcune aree urbane con un'alta densità di costruzione, ed è collegato alla rete di trasporto pubblico.

Il progetto di alloggi include molte infrastrutture: un asilo nido e una scuola materna, un ambulatorio medico, un centro di informazione che serve come spazio per le relazioni e lo scambio di servizi e solidarietà di vicinato, una stazione di polizia e 600 quadrati mq. per negozi. Un numero crescente di esperte costantemente fa interviste agli abitanti per redigere valutazioni di pianificazione urbana. Un altro obiettivo chiave del progetto pilota è quello di stimolare dall'interno l'interesse pubblico dentro e dare visibilità a donne pianificatrici e architetture.

Questo progetto rappresenta un'azione trasversale di azione di mainstreaming<sup>63</sup>. Quasi tutti gli esempi di azioni di questo tipo sono interessati all'uguaglianza di genere, anche se alcuni includono inoltre una prospettiva "di diversità"; le variazioni tra le varie azioni riguardano soprattutto le scale.

In molti casi, il lavoro sul mainstreaming è in una fase preliminare e coinvolge la consapevolezza, stabilendo l'esigenza del mainstreaming, il supporto della costruzione e le alleanze e la compartecipazione di dee e di buone pratiche. In molti casi c'è stata inoltre la necessità di stabilire i dati base, quali le statistiche disaggregate di genere; o effettuare la verifica di servizi e politiche. In alcuni casi, l'azione positiva è stata usata nella creazione delle circostanze che consentono la riuscita di un'azione di mainstreaming. L'obiettivo è quello di aumentare il numero di donne nei luoghi dove si prendono le decisioni o, come strumento per la consapevolezza e la valutazione. Le inchieste dimostrano molta immaginazione ed innovazione a tutti i livelli, con lo sviluppo di lavoro di collaborazione, l'istituzione delle reti, lo sviluppo di nuovi strumenti e un'enfasi sull'ascolto e sulla partecipazione. Si possono tracciare alcuni caratteri che devono avere le azioni di mainstreaming:

- il politico è un punto cruciale da ottenere nella maggior parte dei casi;
- lavoro di collaborazione: ci sono esempi di lavoro di collaborazione tra il settore pubblico, privato e terzo settore che sostengono i dibattiti sull'uguaglianza. Questi includono le reti delle istituzioni regionali, compreso i dipartimenti di governo, dei consigli regionali, dei sindacati, dei politici, delle organizzazioni di volontariato, delle professioni che devono consentire l'integrazione tra le opportunità uguali nelle loro pratiche quotidiane;

---

<sup>63</sup> Il termine mainstreaming della prospettiva di genere esprime un principio che ha determinato la programmazione delle politiche europee dell'ultimo decennio in relazione all'obiettivo delle pari opportunità tra uomini e donne. Prende in considerazione le differenze tra le condizioni, le situazioni e le esigenze delle donne e degli uomini. Il Mainstreaming di genere può essere definito una strategia globale e trasversale volta a smascherare e diminuire le differenze di impatto che le politiche hanno per donne e uomini. In quanto strategia finalizzata al raggiungimento delle pari opportunità contribuisce a porre il punto di vista delle donne letteralmente al "centro della corrente" in tutte le politiche ed azioni della UE, promuovendo la loro partecipazione in campi o ruoli precedentemente loro preclusi.

È la sistematica integrazione delle rispettive situazioni, priorità e bisogni di donne e uomini in tutte le politiche, mobilitando tutte le politiche generali e le misure specifiche per la promozione della parità fra donne e uomini con l'obiettivo di raggiungere l'eguaglianza in tutte le sfere di attività pubblica e privata, attraverso la presa in considerazione attiva ed aperta degli effetti sulle rispettive situazioni delle donne e degli uomini. Questo non significa solamente rendere i programmi o le risorse più accessibili alle donne, ma piuttosto la simultanea mobilitazione di strumenti legali, risorse finanziarie e capacità analitiche e organizzative al fine di introdurre in tutte le aree la volontà di costruire una relazione equilibrata tra donne e uomini. A questo proposito è necessario ed importante basare la politica di uguaglianza tra uomini e donne su una solida analisi statistica della situazione delle donne e degli uomini nei vari settori della vita e dei cambiamenti che si stanno verificando nella società.

Il Trattato di Amsterdam individua espressamente uno dei propri obiettivi fondamentali nell'eliminazione delle disuguaglianze fra le donne e gli uomini e nella promozione della parità in tutte le attività dell'UE. Esso in tal modo formalizza il concetto di integrazione orizzontale delle pari opportunità in tutti i settori d'azione (come si evince dagli artt. 1 e 2).

La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, approvata al Consiglio Europeo di Nizza nel 2000, include fra i diritti fondamentali anche il rispetto della parità tra uomini e donne: (art. 23).

I cardini della strategia del mainstreaming di genere sono indicati nella Comunicazione della Commissione europea, del 21 febbraio 1996, "Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie", volta a definire una programmazione relativa a: occupazione e mercato del lavoro; donne nella politica di cooperazione allo sviluppo; istruzione e formazione; ricerca e scienza; politica del personale.

- il lavoro molto innovatore ha condotto a stabilire l'esigenza del mainstreaming, dimostrando, ad esempio, l'efficacia di piccole ONG come catalizzatore alla discussione ed al dibattito tradizionali sulla conciliazione di vita di famiglia e del lavoro;
- approccio alla partecipazione: la partecipazione e la consultazione, naturalmente, sono considerate gli strumenti più importanti dell'azione di mainstreaming.

Le difficoltà incontrate nella maggior parte di queste azioni si riferiscono a: deficit nella politica e nel supporto burocratico; mancanza di equilibrio di genere nel prendere decisioni; mancanza di dati sul genere, sulla conoscenza e sugli strumenti; mancanza di risorse; strutture inefficaci; e vulnerabilità alla trasformazione. Queste debolezze rendono difficile, in alcuni casi, andare oltre il mainstreaming come semplice esercitazione.

Ci sono pochi esempi di mainstreaming olistico o strategico. Gran parte delle esperienze sono date da sviluppi frammentari e progetti pilota prodotti su commissione. Oltretutto c'è una confusione concettuale circa il mainstreaming in quanto non si capisce se è una strategia, un metodo, una parola che usiamo per riferirci a qualcosa che già stiamo facendo.

### ***Il racconto***

L'esperienza ha indicato che in generale ci sono due differenti approcci per valutare gli ambienti urbani: Il primo è la prospettiva delle persone che abitano l'ambiente come consumatori con una vita di tutti i giorni. Ciò interessa la maggior parte degli uomini che sono in età da lavoro. In generale, questo gruppo è altamente mobile, organizzando le zone residenziali a compiere soltanto una funzione e giudicandole dalla loro potenzialità di svago. La seconda prospettiva è quella delle persone che compiono l'attività non pagata all'interno della famiglia e che si occupano dei lavori domestici e del lavoro di cura alle persone che hanno ancora bisogno di cure o che richiedono cura. Ciò si riferisce alle casalinghe, ai bambini, agli adolescenti ed agli anziani. Questo gruppo non è solitamente molto mobile e non organizza il proprio ambiente residenziale per compiere numerose funzioni. Tutte le richieste della vita di tutti i giorni dovrebbero essere soddisfatte nelle vicinanze immediate della casa. Una posizione speciale è tenuta dalle donne lavoratrici che inoltre hanno una famiglia, di cui il modello di vita di tutti i giorni è solitamente altamente complesso come conseguenza della combinazione di occupazione e di cura della famiglia.

Nella tradizione dell'urbanistica europea erano quasi esclusivamente uomini coloro che hanno generato e costruito le città come i planners, gli architetti, i proprietari di edifici e gli appaltatori. In questo modo, l'esperienza della vita quotidiana nel lavoro degli uomini era quasi invariabilmente l'unica fonte di espressione nel disegno e nella struttura delle città. È proprio la loro esperienza di vita di tutti i giorni che modella la loro consapevolezza e guida le loro azioni. Le donne compongono 52% della popolazione viennese; tuttavia finora la loro vita di tutti i giorni in gran parte è stata ignorata.



La discussione teorica sulle politiche tradizionali di alloggi e lo sviluppo urbano costituiscono punti importanti per la formulazione delle richieste femminili. Tuttavia, la forza del cambiamento sociale si trova nelle realizzazioni pratiche. L'esecuzione di progetti-pilota offre un buon approccio al raggiungimento di questo obiettivo.

All'interno del contesto di espansione urbana, si vuole avere una parte della periferia di Vienna esclusivamente progettata da donne. L'obiettivo di questo progetto pilota è quello di prestare attenzione alle molteplici sfaccettature della vita di tutti i giorni delle donne attraverso criteri essenziali del disegno. Inoltre incaricare soltanto architette donne per questo progetto è stato motivato dall'aspettativa che la loro vita di tutti i giorni altamente complessa - che è completamente differente da un uomo - sarà riflessa positivamente nei loro disegni.

Il primo concetto è stato sviluppato nella primavera di 1993. Dopo i colloqui preliminari con i politici, l'approvazione del vicesindaco di Vienna ed il consigliere esecutivo della città per gli alloggi ed il rinnovamento urbano, la ricerca di un lotto adatto iniziò nel mese di aprile. La città di Vienna e la cooperativa edilizia del sindacato degli impiegati – l'unica cooperativa immobiliare senza scopo di lucro dell'Austria controllata da donne - furono selezionate come costruttori. Uno studio si incaricò di valutare 14 progetti pilota selezionando modelli per la costruzione di alloggi innovativi. Ad un gruppo di giovani donne architetture fu affidato il compito di formulare i requisiti di un progetto di case di edilizia popolare amiche delle donne basato sulla guida di riferimento della Legge viennese di promozione degli alloggi e della regolamentazione edilizia.

I disegni per le costruzioni erano costituiti da un piano generale urbanistico così come i suggerimenti della disposizione furono presentati in scala 1:100. Il 2 febbraio fu proclamato vincitore il progetto pilota presentato da Franziska Ullmann. Il suo disegno ha convinto la giuria per la varietà di unità proposte e per le soluzioni sensibili agli spazi all'aperto progettati (il quadrato centrale, "il villaggio comune", le strade residenziali e di gioco, il prato per il gioco).

### ***Il progetto-pilota***

Il luogo che alla fine venne selezionato per il progetto aveva un'estensione di 2,3 ettari ed



era situato nel nord di Vienna, all'interno di una zona con una grande densità edilizia ed all'interno di un'area destinata allo sviluppo. Dal momento che tutto il processo doveva essere gestito da donne, si abbandonò la procedura abituale di selezione di promotori in favore di una selezione positiva di un'unica cooperativa immobiliare austriaca che non aveva scopo di lucro, diretta da una donna. Per la stessa ragione, si decise che tutte le persone inserite nel progetto fossero donne. Supporre che solo le donne potessero lavorare per le donne o che tutte le donne fossero femministe poteva sembrare alquanto ingenuo, però, in quel momento, il compromesso per

un'azione positiva includeva la strategia di aiutare le donne a sviluppare le proprie potenzialità staccandosi dalla professionalità e creando modelli di comportamento per gli altri, cioè da poter utilizzare in altre esperienze.

A partire dalle risposte del questionario e dal seminario, il Frauenburo poté determinare criteri chiari per lo sviluppo. L'idea consisteva nel concepire un progetto sociale di unità residenziali non superiori a 350 abitanti con «le necessità delle donne e della vita quotidiana» come criterio essenziale del disegno. Il Frauenburo distribuì un formulario per individuare le architetture che fossero interessate a partecipare; il requisito previsto dall'Ordine degli Architetti di avere almeno tre anni di pratica professionale e le alte tariffe per l'iscrizione all'albo furono un ostacolo per molte architetture. Dato che l'accademia di Vienna esige che tutti gli architetti che lavorano in progetti comunali siano registrati nell'Ordine, furono molto poche le donne che poterono partecipare.

Alla fine, il Frauenburo ottenne una corta lista di otto donne stabilita a partire dalle loro idee femministe e dalle loro esperienze architettoniche. Nel 1995 invitò a proporre ed inviare i progetti con i disegni per i piani interni con un termine di tre mesi. Una giuria integralmente composta da esperti di pianificazione, costruzione e disegno, si incaricò di eleggere la vincitrice, che alla fine fu l'architetta Franziska Ullman. Il suo disegno convinse la giuria per la varietà di unità, per le soluzioni sensibili al disegno degli spazi aperti e per l'integrazione dei criteri femministi nel disegno del progetto.

### ***L'idea guida***

Gli aspetti che sono specifiche all'uguaglianza delle opportunità dovrebbero essere integrati nei processi di pianificazione, del prendere decisioni e dei processi di disegno per le sfere di attività

comuni. Soltanto riconoscendo la prospettiva di genere diventa possibile prendere nota completamente di tutti i bisogni, cominciando da posizioni ed effetti riguardanti un'azione. Pianificazione e costruzione adattate alle necessità quotidiane delle donne sembra che si riferiscono molto attentamente ai modelli sistematici ed ai bisogni differenti degli utenti femminili. La portata dell'attività è all'interfaccia fra la pianificazione e l'esecuzione. Una vista di genere-specifica del processo di pianificazione può essere applicata ugualmente alla pianificazione di trasporto o alla pianificazione dei parchi e degli spazi edificati di svago. L'obiettivo è di rintracciare criteri da utilizzare come metodi e procedure che possano essere utilizzati nella usuale procedura amministrativa.

### ***La posizione iniziale***

La partecipazione tecnico-estetica alla costruzione di progetti specifici per le donne è stata rifiutata spesso e tali progetti sono stati classificati soltanto come "progetti sociali". In tal modo, tuttavia, gli sforzi delle donne riguardo allo sviluppo urbano sono stati resi invisibili. Il progetto di alloggi Frauen-Werk-Stadt è stato iniziato dal gruppo amministrativo di donne nel 1992 ed è servito come catalizzatore nella promozione del ruolo delle donne nello sviluppo urbano. Le esperte femminili da allora sono stati sempre più implicate nei progetti di sviluppo urbano e sempre più incaricate per controllare progetti di costruzione.

### ***I metodi***

Già nella fase di progettazione per il progetto Frauen-Werk-Stadt, i requisiti per conciliare la vita lavorativa con quella familiare, i bisogni di sicurezza delle donne e la creazione delle possibilità multiple per la comunicazione sono stati considerati nell'invenzione di infrastrutture di progetto. In più, i residenti inoltre sono stati coinvolti nel dare da un lato i loro pareri e dall'altra parte hanno offerto un modello per auto-amministrazione.

### ***Le esperienze***

Nel contesto di espansione urbana, il progetto pilota Frauen-Werk-Stadt, rappresenta il più grande progetto di costruzione di alloggi del genere in Europa; ha anche contribuito allo sviluppo urbano generale. Da allora, molti appaltatori ed architetti hanno mostrato interesse per quelle idee che costituiscono la costruzione adattata ai bisogni delle donne.

### ***L'impatto***

- aumento della partecipazione donne pianificatrici ed architetture nel processo di esecuzione e di pianificazione. Le pianificatrici donne sono stati inclusi in quasi tutti i processi urbanistici;
- l'esperienza fatta per quanto riguarda gli alloggi adatti alle esigenze delle donne sarà utilizzata in altri progetti e, soprattutto, nella correzione delle disposizioni relative alla regolamentazione edilizia viennese.

### ***I principi del disegno***

I principi di disegno non menzionavano la forma specifica alla donna, ma riflettevano bene le procedure quotidiane dei differenti tipi familiari, così come le differenti fasi vitali, esigendo che lo spazio si poteva utilizzare in forma flessibile, per offrire le opportunità per l'interazione, facilitare la comunicazione fra le case, mantenendo criteri di intimità, tenere in conto dell'importanza del gioco e della sicurezza, creare spazi secondari pratici all'interno delle case come nella parte esterna ecc.

Il progetto includeva vari principi che dovevano incorporarsi nel disegno, e dunque si basavano su un punto di vista sulla vita quotidiana espressa dalle donne, tuttavia ciò



aiutava a migliorare la qualità della vita anche di uomini e bambini. Questi principi non si riferivano ad una forma specifica per le donne, però riflettevano sulla routine quotidiana dei diversi tipi familiari, così come sulle diverse fasi della vita, esigendo che quello spazio potesse utilizzarsi in forma flessibile.

Tenendo conto che Vienna – come capitale europea – è densamente popolata, il progetto doveva essere di alta densità (alla fine furono 152 case per ettaro). Questo creava un apparente conflitto, posto che tuttavia esigeva che lo spazio si approfittasse della forma edilizia e che furono capaci di rispondere alle trasformazioni e di incorporare ambiti di interazione di vicinato. Il progetto doveva includere spazi per servizi di vicinato; specificatamente, un ambulatorio medico, un centro di formazione per le donne, un parco per i bambini e un commissariato di polizia. Oltretutto si doveva incorporare tutta una gamma di luoghi per lo svago, tanto interni all'area quanto esterni. D'altra parte, e sempre che fosse stato possibile, il disegno doveva includere quelle guide linea che massimizzassero il sentimento di sicurezza, riducessero l'incidenza dei delitti e la paura di questi. Gli spazi interni ed esterni delle abitazioni dovevano essere pianificati con grande cura per aumentare quello spazio che, a seconda delle necessità diverse, poteva essere utilizzato in maniera multifunzionale. Esaminiamo detti principi in dettaglio.

#### *Flessibilità spaziale: innovazioni negli spazi residenziali*

Il disegno delle abitazioni doveva essere:

- *pratico*, tenendo in particolare considerazione i requisiti delle costruzioni e delle famiglie;
- *appropriato*, per le distinte fasi della vita, permettendo che quello spazio si potesse utilizzare in forma flessibile e si offrissero abitazioni di uguale qualità.

In generale, lo spazio di una casa si stabiliva a partire da una gerarchia sociale e spaziale che si osserva nella forma chiara della distribuzione dello spazio entro i dormitori. Il dormitorio principale era relativamente grande. Qualunque fosse l'età dei bambini in casa è aumentata la presenza di figli unici maschi o femmine e finora si è visto che servono stanze singole che continuano ad essere più piccole. Questa caratteristica può essere un problema per le famiglie quando i bambini sono davanti alla televisione, al computer e giocano così come i loro giochi abituali. I problemi aumentano quando nelle abitazioni vivono «bambini adulti» o persone diverse senza relazioni familiari. In poche parole assumere che il nucleo familiare ipotizzato sia un modello adeguato per ogni situazione impone restrizioni nell'attività giornaliera delle diverse tipologie abitative. La soluzione prospettata è quella riportata nella Figura 1, nella quale si può notare come uno stesso spazio, reso a flessibile, riesce ad adattarsi alle diverse esigenze di una stessa famiglia nel momento in cui cresce o si trasforma. Il progetto Frauen-Werk-Stadt voleva creare spazi di ugual misura che rispondessero ai diversi cicli di vita.

Il principio di «adeguamento alla vita quotidiana» doveva includere lo sviluppo dello spazio sociale e dello spazio esterno che si potesse usare in forma generale per molti fini. Dovevano esistere numerosi spazi liberi che in generale fossero accessibili. La varietà degli spazi disponibili doveva tenere in considerazione le distinte necessità di giovani e anziani, di donne e uomini.

In tutto questo si incontra in forma implicita il concetto di una comunità equilibrata, che contempla le necessità di tutte le generazioni ed assicura allo stesso tempo che il disegno non generi discriminazioni attraverso ostacoli fisici.

Gli spazi di vita sono adattabili a diverse strutture familiari e a distinti momenti del ciclo della vita di una stessa famiglia. Il progetto Frauen-Werk-Stadt a Vienna (arch. Franziska Ullmann) è stato disegnato secondo i principi della vita quotidiana e offre innovazioni in tutte le scale: quella di quartiere, quella dell'unità residenziale e quella degli spazi interni della casa. Si tratta della coniugazione tra gli aspetti residenziali con l'integrazione di servizi, attrezzature e luoghi di lavoro.



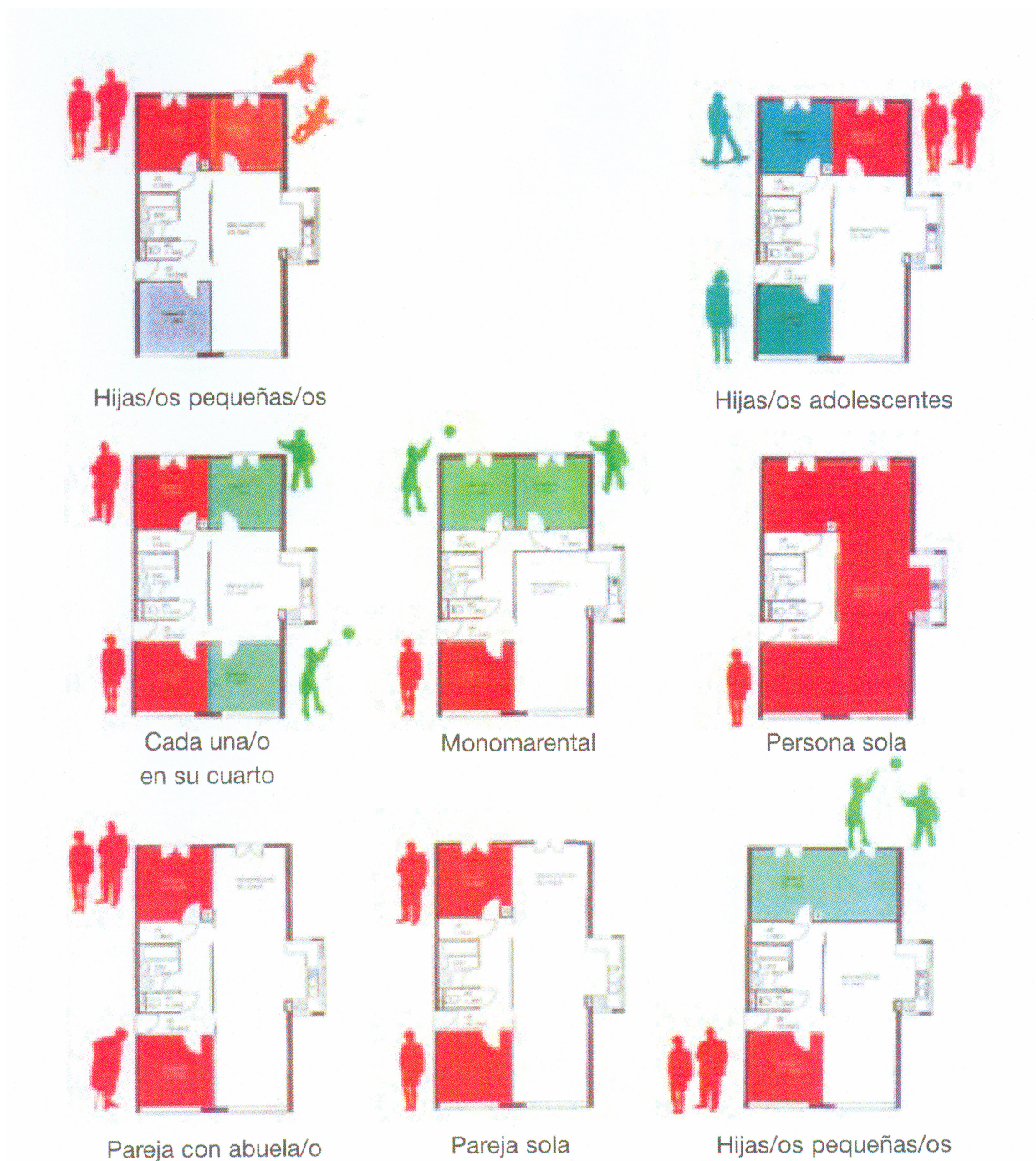


Figura 1 si può vedere come una stessa abitazione si può adattare, con minime modificazioni, a diverse strutture familiari: famiglia con due bambini piccoli; famiglia con due figli/e adolescenti; casa unifamiliare; famiglia con un anziano che ha bisogno di assistenza; ecc. tuttavia si osserva la localizzazione centrale della cucina come elemento organizzatore di tutto lo spazio.

### *Gli spazi della casa per le relazioni*

All'interno della zona interna ed esterna deve esistere una transizione dolce ed in particolare le case:

- devono essere fortemente vincolate all'esterno. La pratica totalità dei loro piani devono essere equiparati allo spazio aperto individuale, come un patio per i piani bassi o un balcone – almeno – per i piani più alti.
- devono stabilirsi vincoli all'interno ed all'esterno dell'edificio: per il primo piano, la scala, gli spazi coperti, i pati a giardini, le piazzette, le zone residenziali e gli ambiti di svago.

Fin qui si osserva l'enfasi nel conseguimento di un equilibrio all'interno della vita privata e comunitaria. Sono stabiliti collegamenti tra l'interno e l'esterno delle case attraverso i piani, le scale, i passaggi pedonali coperti, piazze e gli spazi per il gioco creando, in tal modo una chiara relazione tra gli abitanti con il vicinato. Come in ogni paese del Nord Europa, l'idea di spazi coperti comuni o di circolazione è strettamente connessa con il clima austriaco e offre un punto di contatto sociale tenendo sia delle necessità del vicinato che delle condizioni atmosferiche.

#### *Servizi di vicinato*

Il progetto doveva includere anche un ambulatorio medico; uno spazio commerciale di almeno 1.000 metri quadrati per coprire le necessità quotidiane delle famiglie; un centro di formazione per donne; un centro di comunicazione; un commissariato di polizia.

Nel nome «Frauen-Werk-Stadt» esiste una relazione implicita tra donne, lavoro remunerato, responsabilità domestica e microhabitat. Questo compromesso si osserva nel principio di coprire le necessità della vita quotidiana mediante risposte collettive a carattere di vicinato per i problemi individuali.

#### *L'importanza del gioco*

Gli spazi dedicati al gioco devono avere forme e densità adeguate affinché i bambini possano giocare negli spazi esterni. Anche se l'urbanizzazione residenziale di solito ha tenuto in considerazione le famiglie con bambini, l'offerta di spazi di svago per loro è frequentemente trattata in maniera minima. Nel progetto Frauen-Werk-Stadt si offrono spazi di svago sia interni che esterni.

#### *Sicurezza:*

- le distanze devono essere corte e gli itinerari, le entrate e le scale devono essere alla vista di tutti. I parcheggi si devono disegnare con cura per evitare la nascita di un clima di timore. Il disegno successivo di un parcheggio sotterraneo con la luce naturale e con un accesso proprio da ogni scale ha provato a risolvere il problema della sicurezza;
- le scale devono essere chiare e ben illuminate per evitare zone di pericolo che ispirano ansia e timore alle donne.

La maggior parte delle donne affrontano il senso di insicurezza con strategie proprie per evitare determinati percorsi, spazi pubblici o trasporti pubblici insicuri. Esiste una grande quantità grande di dati sulla relazione tra il crimine, il comportamento antisociale e progettazioni sbagliate, così come sulla possibilità di impedire incidenti attraverso un disegno intelligente. È possibile che nel progetto Frauen-Werk-Stadt la combinazione di progettazioni efficaci è riuscita a generare quella sensazione di sicurezza rispetto a qualsiasi altro elemento preso in se stesso.

#### *Spazi secondari pratici:*

- i parcheggi per biciclette e piccoli veicoli, così come le lavanderie comunali devono essere sufficientemente grandi; stare convenientemente vicine, situate nei piani bassi ed essere facilmente accessibili;
- le sedi di parcheggio non occupate devono essere riutilizzabili come spazi per le attività di svago.

In generale, lo spazio secondario è omesso o è progettato in forma essenziale sempre in relazione alla sicurezza personale. Qui, gli spazi si integrano nel progetto ed includono la possibilità di essere destinati ad un altro tipo di uso.

### *Il centro della casa: la cucina come elemento centrale del lavoro domestico?*

Tutte le cucine hanno devono essere grandi, essere sufficientemente illuminate con luce naturale ed essere situate di fronte a pati, strade o spazi comuni.

Jane Jacobs (1961) ha notato che la cucina non è solamente un posto di lavoro ma anche un luogo dal quale si può vigilare in maniera informale sui bambini mentre giocano. Alcune femministe hanno analizzato gli spazi interni della casa ed hanno osservato che la cucina è spesso la parte femminile della casa e che prima occupava una piccola zona della parte posteriore della casa.

### **Risultati chiave del progetto:**

- i collegamenti sono disegnati fra gli spazi interni ed esterni delle abitazioni;
- le scale sono larghe e ben illuminate evitare zone pericolose spaventose;
- gli spazi adibiti a deposito spesso trascurati, quelli per riporre biciclette e piccoli macchinari sono situati sul pianterreno e sono facilmente accessibili. Le stanze della lavanderia saranno situate nella parte superiore dell'abitazione e sono collegati da un terrazzo comune;
- creazione 'di spazio sociale': in media ci sono soltanto quattro unità per piano, per evitare l'anonimato ed aumentare i rapporti di vicinanza; le scale sono progettate come posti piacevoli in cui gli inquilini possono stabilire relazioni con gli altri;
- un alto grado di sicurezza è garantito da un parcheggio sotterraneo dalla struttura aperta illuminato con luce naturale. È situato sotto le costruzioni ed ogni scala ha il proprio accesso. I lotti liberi del garage si sono potuto utilizzare come stanze per le attività di svago;
- negli appartamenti, attenzione speciale è stata prestata alle cucine come luoghi centrali di lavori domestici. Sono tutte grandi, sufficientemente luminose. Quasi tutti gli appartamenti sono forniti di uno spazio aperto individuale, di un grande terrazzo o di un balcone;
- riguardo alle infrastrutture, il progetto sarà dotato di un asilo, un ambulatorio medico, un centro di informazione, una stazione di polizia e circa 800 quadrati mq. di zona commerciale per soddisfare le esigenze quotidiane.

Un altro obiettivo chiave è quello di stimolare l'interesse pubblico dando visibilità alle donne pianificatrici ed architetture. Allo stesso tempo i bisogni ed i requisiti delle donne come utenti della città dovrebbero essere tenute in maggiore considerazione rispetto ad esperienze passate.

### **Analisi dopo la conclusione del progetto**

Franziska Ullman trovò con questo progetto una risposta ai principi esposti, ma in che misura sono stati seguiti e qual è stato il grado di successo? Dopo la relativa conclusione in 1997, un ufficio di consulenza esterno analizzò i risultati del progetto Frauen-Werk-Stadt paragonandoli con i criteri stabilito nel progetto originale. Nel suo rapporto uno si arrivò alla conclusione che era stato ottenuto un grande successo, ad eccezione della proposta di creare "case flessibili" per affrontare i cambiamenti familiari, proposta che è venuta a mancare a causa delle norme burocratiche della pianificazione viennese, che non potevano essere modificate per permettere lo sviluppo completo del Frauen-Werk-Stadt.

Si costruì un asilo nido situato nella zona residenziale per coprire le necessità del vicinato. Questo presupposto ha avuto un grande successo non solo come sistemazione per i bambini, ma anche perché è diventato un punto di incontro per le madri, che stabiliscono rapporti di amicizia e reti di supporto. Molte persone hanno scelto di vivere nel Frauen-Werk-Stadt per avere accesso ai servizi accennati, fino al punto che la richiesta eccede la capienza della struttura. L'inclusione di un asilo è importante se si considera il contesto della scarsa offerta per la cura dei bambini più piccoli di tre anni in Austria. Fino a poco tempo fa non era stato presupposto che la mancanza di asili nido per bambini più piccoli di tre anni supponesse un ostacolo per le donne che volessero entrare nel mercato del lavoro. Il progetto spera di affrontare il problema alleviando la preoccupazione della qualità della cura dei bambini, in strutture situate in zone vicine e creando dei centri di formazione.



Non si arrivò alla realizzazione del centro di formazione per le norme inflessibili della pianificazione e per le difficoltà di finanziamento. Inoltre, non si poté costruire neanche la zona commerciale.

Il tentativo finora di inserire i futuri inquilini nel disegno fu significativo in termini di processo, più dei risultati attesi. Nell'analisi si giunse alla conclusione che non era il momento adatto, né c'erano i soldi né la volontà per coinvolgerli. È certo che tutto il progetto è stato sviluppato a partire dalla prospettiva dei cittadini, ma l'equipe che l'ha realizzato sperava di poter lavorare con i futuri residenti per migliorare le loro condizioni di sviluppo. Gli analisti giunsero alla conclusione che - nonostante il progetto fosse diretto da una donna - l'impresa di sviluppo, in particolare, considerò che la partecipazione dei residenti fosse una complicazione inutile che poteva comprometterne la qualità. Con questa valutazione, si perse un'occasione molto significativa perché il fare parte di un gruppo di discussione sullo spazio urbano può aumentare il sentimento di appartenenza delle donne a questo spazio ed usarlo come se sentissero a casa. Quando la gente si appropria di uno spazio, ritiene che può prendere decisioni. L'analisi dimostra che la burocrazia e le istituzioni tradizionali possono annegare le idee innovative (Healey, 1997). Inoltre, dobbiamo dare risalto anche alle prestazioni governative che possono essere basate su un concetto molto tradizionale della famiglia e dei ruoli sessuali e della forma in cui si debbano pianificare quartieri e costruire case. Anche se è stato ottenuto un successo nel disegno delle case dal punto di vista della donna, non si potrebbero coprire alcune necessità della vita quotidiana al livello di vicinato. Forse l'intenzione di progettare in accordo con i principi della vita quotidiana è stato compromesso da coloro che occupandosi di pianificazione hanno associato le necessità della donna alle necessità delle madri ed hanno interpretato altri requisiti - come vicinato e comunità - a partire da quell'idea.

Il progetto mostra molti conflitti; tuttavia, i successi del Frauen-Werk-Stadt furono considerevoli a Vienna ed il progetto si trasformò in un simbolo pratico di pianificazione sensibile alla problematica della donna. Cominciò con donne che espressero i loro punti di vista sull'ambiente e si concluse con l'incorporazione delle idee nel disegno di un progetto immobiliare. Offrì uno spazio per dimostrare idee e si attuò come esempio per progetti futuri. Lo sviluppo del Frauen-Werk-Stadt ha aumentato la coscienza della pianificazione sensibile ai problemi della donna a tutti i livelli, dalla cittadinanza fino ai responsabili politici, agli amministratori locali, agli architetti ed ai costruttori. La preoccupazione per la vita quotidiana delle donne come elemento cruciale in un disegno di alta qualità è stata accettata come buona pratica ed è stata usata in forma sistematica nei concorsi per la realizzazione di immobili, indetti dell'Università di Vienna. Poiché la prospettiva di uguaglianza è parsa concentrata nella donna relativamente alla preoccupazione per le questioni rivolte alle differenze fra i sessi, si riconosce che coprire le necessità delle donne può contribuire a creare mezzi sociali migliori per tutti. Per questo, il Frauen-Werk-Stadt si è trasformato in un modello di riferimento abituale per tutti i progetti.

L'apprendimento istituzionale va oltre le nuove soluzioni. La cultura organizzativa nei processi di pianificazione e di sviluppo è finora meno dominata dagli uomini, poiché più donne partecipano nei concorsi architettonici. Gli ostacoli per l'iscrizione delle donne nell'Albo professionale degli Architetti dell'Austria non può ancora essere eliminato, ma il progetto Frauen-Werk-Stadt creò il clima di certezza necessario per formare un gruppo di donne all'interno dell'Ordine professionale. In una società che ancora è dominata dall'uomo, il Frauen-Werk-Stadt ha sfidato prodotti e processi ed ha generato una nuova certezza e una forza politica.

## **2. Caso studio: Il Piano Territoriale degli Orari della città di Bergamo**

La città di Bergamo ha avviato da 10 anni il processo di costruzione sociale del piano dei tempi della città. Questo processo ha prodotto una vasta rete di portatori d'interessi quali sindacati, amministratori locali, presidi di scuole, associazioni. Fra questi portatori d'interesse le donne, in particolare il Consiglio delle Donne del Comune di Bergamo (che ai sensi dell'art. 70 dello Statuto Comunale è una struttura interna all'Amministrazione Comunale) ha svolto il ruolo di attore sociale.

Esperienze e patrimonio culturale delle donne si sono trasformate così in un progetto politico. Nel 1999, è stata elaborata una proposta di indirizzi per un Piano dei tempi e degli orari per la città di Bergamo, redatta dal Politecnico di Milano e adottata dal Consiglio comunale.

In città, oggi, sono molti gli attori sociali che hanno un patrimonio di conoscenze e competenze in materia di tempi ed orari e dotati di sensibilità progettuale. La città dispone di un patrimonio amministrativo e di capitale sociale che può in breve tempo contribuire al miglioramento della qualità della vita quotidiana di chi abita, vive, lavora, studia o transita a Bergamo.

L'Amministrazione comunale ha scelto - ai sensi della L. 53/2000 e della L.R. 28/2004 - di mantenere viva la ricchezza delle pratiche sociali ed i laboratori sui tempi che la società civile ha saputo esprimere. L'idea di qualità conseguente, ispirata al principio di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, comporta di gestire il processo di cambiamento con la partecipazione di tutti gli attori coinvolti.

Il Piano Territoriale degli Orari di Bergamo intende portare a compimento il percorso fatto dalla Città sulle politiche temporali urbane, fornendo un quadro di riferimento strategico e puntando ad un *piano della qualità della vita e urbana*. Il Piano Territoriale degli Orari di Bergamo intende portare a compimento il percorso fatto dalla Città sulle politiche temporali urbane, fornendo un quadro di riferimento strategico e puntando ad un *piano della qualità della vita e urbana*.

### ***Le politiche temporali a Bergamo***

Tracciamo una prima lettura frutto di ricerche ed analisi delle politiche temporali urbane a Bergamo volta a ricostruire da un lato la storia e il processo della sua costruzione sociale e istituzionale, dall'altro i temi sui quali queste politiche sono andate ad intervenire e come.

L'attenzione è rivolta a chi ha fatto politiche temporali a Bergamo, a come sono state tematizzate queste politiche in città e a quali azioni gli attori sociali hanno messo in campo.

Si possono individuare tre fasi in cui suddividere la vicenda delle politiche temporali urbane a Bergamo. Il tentativo è quello di descrivere i tre fuochi di attenzione di questa relazione in ciascuna delle fasi.

### ***I fase 1991-97: laboratori diversi in città sollecitano un Piano dei tempi e degli orari***

Sono le donne ad aprire il dibattito sulla necessità di abitare con agio in città. L'azione prende forma attraverso la costituzione di gruppi di riflessione, incontri, corsi di formazione, seminari dedicati, proposte, cambiamenti orari e organizzativi, suggerimenti per altri progetti, documenti, istanze all'Amministrazione comunale. Le iniziative a Bergamo nascono a ridosso della discussione della proposta di legge di iniziativa popolare "le donne cambiano i tempi". Sarà una costante del processo il ruolo delle donne come soggetti che sollecitano l'Amministrazione comunale a istituire un Ufficio Tempi e a predisporre il Piano territoriale degli orari della città.

L'avvio è determinato nel 1991 da alcune madri con figli e dall'associazione di promozione culturale "Infanzia e città" che organizzano un corso per genitori ponendo l'accento sulla vita quotidiana, l'organizzazione sociale, la struttura della città e i progetti individuali. Pur non costituendosi formalmente, da questi incontri nasce il gruppo "Le donne, i tempi, la città"<sup>64</sup>, uno dei principali promotori femminili delle politiche temporali urbane a Bergamo, che riunisce donne delle associazioni, della politica, madri e studentesse.

Altre donne si raggruppano attorno a questi temi e li fanno diventare una bandiera. Si tratta delle donne del Partito comunista e della Fiom-Bergamo, di quelle della Fondazione Serughetti - Centro studi e documentazione La Porta, di quelle della Terza università per quanto riguarda la società civile. Mentre a livello istituzionale agisce la Consulta delle donne elette nel consiglio comunale e nelle circoscrizioni, poi Assemblea delle rappresentanti istituzionali, poi Consiglio delle donne<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> All'avvio formato da L. Carminati Cremaschi, N. Favalli, M.T. Azzola, G. Cremaschi, M. Ferrari, G. Gamba, R. Granziera, M. Marchesi, A. Minutoli, I. Prandi, V. Scandella che ospitano L. Menapace, M. Piazza, R. Pesenti, P. Manacorda.

<sup>65</sup> Il Consiglio delle Donne è istituito con deliberazione del Consiglio comunale n. 94/9799 del 1/4/1996.

Anche le organizzazioni sindacali contribuiscono a tenere vivo in città il tema dell'orario di lavoro e dell'orario di apertura dei servizi. Nell'autunno del 1993 nuove norme di riforma della pubblica amministrazione offrono l'opportunità di ridefinire la parte normativa dei contratti di lavoro nel pubblico impiego. In questo spazio di cambiamento la Cgil e la Camera del lavoro di Bergamo ritengono di poter agire attraverso le politiche temporali urbane come strumento con cui «flessibilità, qualità della vita e tempo del pubblico dipendente possono coniugarsi, senza eccessivi costi, con qualità dei servizi, qualità della vita e tempi degli utenti»<sup>66</sup>. E promuovono una ricerca sugli orari e i tempi della città in relazione alle esigenze dell'utente e del dipendente pubblico e un accompagnamento formativo da parte di esperte di piani degli orari e analisi temporale urbana<sup>67</sup>. Il lavoro confluisce in un convegno cittadino il 1 marzo 1994.

Nel 1994 ancora il gruppo “Le donne, i tempi, la città” partecipa al *Laboratorio città* che costituisce un'occasione di costruzione di un programma politico per la sinistra. Inoltre elabora un documento di riflessione sul *Piano regolatore generale* in corso di redazione, nel quale sollecita a mettere al centro dell'azione urbanistica un'idea forte di “quotidiano” inteso come luogo di esperienza e conoscenza. E nel 1996 il gruppo conduce un'azione analoga nei confronti di un progetto sulla *mobilità Moblife* gestito dal Censis e finanziato dall'Unione europea.

A fronte di queste azioni di sensibilizzazione e di collaborazione dei promotori è opportuno ricordare che sia il gruppo “Le donne, i tempi, la città” sia il Consiglio delle donne hanno anche sollecitato con costanza direttamente l'Amministrazione comunale verso l'avvio di un Piano territoriale degli orari, attraverso istanze presentate nel 1992, 1994, 1996 e nel 1997.

Le proposte presentate dai promotori in questa prima fase possono essere così sintetizzate:

- per il Comune, la progettazione di un Piano territoriale degli orari della città e la costituzione dell'Ufficio tempi per la sua gestione presso il Comune. La società civile e il Consiglio delle donne propongono tra i temi di lavoro: trasporti, commercio, servizi educativi e sociali, servizi socio-sanitari, cultura e spettacolo, verde pubblico. Inoltre sottolineano la necessità di aprire tavoli di lavoro che coinvolgano: l'Amministrazione comunale (sindaco o assessore competente); gli istituti, le associazioni e le organizzazioni che erogano servizi; i lavoratori e il sindacato; gli utenti e loro associazioni;
- per il Comune, servizi plurifunzionali a carattere integrato articolati sulle diverse tipologie di cittadini e che abbraccino diversi aspetti di bisogni quali: asili nido, scuole e insieme parchi e giardini; biblioteche, centri sociali polifunzionali e insieme trasporti e parcheggi;
- per le pubbliche amministrazioni cittadine, sportelli integrati tra diverse amministrazioni per l'erogazione di pratiche complete (patente, passaporto, ecc.) da realizzare in collaborazione con la prefettura oppure la costituzione di uno sportello unico per il cittadino anche con il ricorso all'innovazione tecnologica. Ciò consente di “far muovere le carte e non il cittadino”;
- per le organizzazioni sindacali, formazione intercategoriale per i sindacalisti per acquisire competenze in materia di tempi e orari e comprendere quale possa essere il terreno per la costruzione di piattaforme di contrattazione di tipo territoriale.

In questa prima fase delle politiche temporali urbane a Bergamo le donne e il sindacato Cgil hanno elaborato riflessioni e proposte per le politiche temporali urbane *a partire da sé, dal vissuto personale*, cioè da un lato dall'esperienza quotidiana dei dipendenti del pubblico impiego e, dall'altra, dalla difficoltà per una madre di riuscire a conciliare vita e lavoro, pur di non abbandonare quest'ultimo. In particolare, le donne che vogliono continuare il loro ruolo di doppia presenza non hanno pensato in termini di conciliazione tra vita e lavoro con azioni di tipo sindacale, piuttosto a Bergamo hanno rivolto l'attenzione alla città che poteva/doveva offrire orari disponibili per chi lavora, in una logica di “città amica”: questo poteva consentire loro di vivere con agio.

<sup>66</sup> G. Peracchi, «L'idea, il progetto della ricerca», in Aa.Vv., «I tempi e gli orari della città». *Il foglio dei lavoratori della funzione pubblica* (periodico della Cgil di Bergamo), anno 3, n. 5, mag. 1994, p. 3.

<sup>67</sup> Il gruppo di lavoro è formato da G. Peracchi, B. Cattaneo, C. Giuliani, C. Di Filippo, S. Garbelli, I. Pozzoli, S. Cavati, M. Laini, con il supporto tecnico scientifico di S. Bonfiglioli e L. Brioschi.

In questa fase i risultati ottenuti dalla società civile riguardano: la costruzione di una piccola comunità in città competente in materia, l'istituzione di una commissione dedicata permanente del Consiglio delle donne denominata "Qualità della vita nella città"<sup>68</sup>, la sensibilizzazione dell'assessore all'urbanistica, traffico ed ecologia verso l'adozione di strategie orarie per intervenire sui problemi della mobilità e l'inserimento del Piano territoriale degli orari nelle linee programmatiche dell'Amministrazione comunale di centro sinistra per il quinquennio 1995/99.

### ***II fase, 1998-99: il Comune si attiva***

Senza soluzione di continuità, nel 1998 il Consiglio delle donne - forte di un assessore interessato e di un indirizzo programmatico dell'amministrazione in carica - promuove l'avvio del Piano degli orari presso il Comune in collaborazione con il Politecnico di Milano.

Il lavoro di analisi preliminari al Piano è stato svolto dall'Università e dal Consiglio delle donne con interviste e incontri con assessori, presidenti delle Circoscrizioni, rappresentanti sindacali, rappresentanti di associazioni (Infanzia e città, Le botteghe di via Borgo Palazzo, altre associazioni di via, Ascom, Confesercenti, Bergamo Ovest) e gruppi di lavoro quali "Le donne, i tempi e la città" e "progetto Polaresco".

Il 26 aprile 1999, a fine mandato, il Consiglio comunale approva un ordine del giorno che recepisce studi e ricerche di questa fase preliminare per un Piano territoriale degli orari per Bergamo nel quale impegna la Giunta: a istituire l'Ufficio tempi della città, a costituire la Consulta cittadina sugli orari e l'Osservatorio sui cambiamenti degli orari, a scegliere ed elaborare con tavoli di concertazione i progetti pilota del Piano. Allegato all'ordine del giorno votato dal Consiglio comunale vi è un documento "*Indirizzi e strategie per avviare un Piano dei tempi e orari della città di Bergamo*" che presenta i temi di intervento: Spazi pubblici per l'incontro dei cittadini e degli ospiti della città di Bergamo; Città amica e solidale; Cura dei giovani; Patto della mobilità; Sicurezza in città; Una questione temporale; Orari per i nuovi progetti della città; Un compito per l'Ufficio tempi; La costruzione degli organismi di gestione: Ufficio tempi, Consulta e Osservatorio. Nello specifico i progetti individuati con le forze sociali sono: Nuovi orari per i servizi comunali; Nuovi orari di apertura dei cimiteri; Nuove forme di trasporto pubblico collettivo; I giovani e lo studio: vivere negli spazi pubblici; Nuovi orari delle scuole, servizi territoriali di accoglienza per gli studenti; Accessibilità e percorsi sicuri per gli scolari; Vivere la notte; Rivitalizzazione del centro città; Animazione e caratterizzazione di un quartiere periferico; Nuovi orari per i pubblici esercizi; Percorsi in città alta; Nuovi orari per i luoghi dell'arte; Consulta sulla famiglia, osservatorio sui tempi della città<sup>69</sup>.

Le proposte sottolineate da membri della giunta e forze sociali sono legate a quartieri e luoghi urbani, alla loro qualità funzionale e ambientale. Alcuni progetti scelti implicano temi e problemi relativi al territorio sovracomunale, ad esempio il trasporto scolastico per gli istituti superiori. Si tratta cioè di *politiche per i quartieri e sull'uso degli spazi pubblici*. Le proposte in questa fase si configurano pertanto con una forte connotazione non tanto di politiche sugli orari dei servizi e loro razionalizzazione, ma come *sistemi di azioni integrate per aree urbane definite*, ad esempio per rivitalizzare il centro piacentiniano della città bassa e invertire la sua fase di attuale declino. Diversamente da numerose altre esperienze italiane ed europee di politiche temporali urbane, si può allora affermare che non vi è stato a Bergamo il passaggio da un interesse per gli orari dei servizi a un interesse per i tempi di vita dei cittadini la cui qualità non dipende solo da un'amministrazione più efficiente ed orientata al cittadino ma anche dalla disponibilità di spazi pubblici per sviluppare circuiti di socialità e riti collettivi.

Anche in questa seconda fase però l'assunzione di responsabilità diretta da parte dell'Amministrazione comunale nell'attuazione di politiche temporali si rivela limitata.

<sup>68</sup> Comune di Bergamo, Consiglio delle donne. Le donne in città. Gli organismi delle donne si confrontano: obiettivi, mezzi, strategie, Bergamo, 22 feb. 2003, documenti del seminario di studi. Contiene la relazione sull'attività svolta dal Consiglio delle donne (estratto dalla deliberazione n. 59, reg. /120011 P.G. del 11/03/2002), p. 10.

<sup>69</sup> Consiglio delle donne. Comune di Bergamo - Politecnico di Milano, *Piano dei tempi e orari della città di Bergamo. Indirizzi e strategie per avviare un Piano dei tempi e orari della città di Bergamo*, 3 vol., Bergamo, mar. 1999; allegato alla Deliberazione di Consiglio comunale, n. 79 del 26 apr. 1999 (P.G. E 24047).

A seguito delle elezioni politiche nel 1999 il governo della città passa nelle mani di una coalizione di centro destra che vede però alcuni caratteri di continuità in particolare nella presenza di alcuni consiglieri che votarono l'ordine del giorno, taluni dei quali andranno a rivestire cariche assessoriali. Ma ancora una volta nell'ottobre 2000 è il Consiglio delle donne a ricordare al Comune il suo compito in materia di politiche dei tempi e degli orari, divenuto obbligatorio a seguito dell'approvazione della legge nazionale 53/2000<sup>70</sup>.

### ***III fase, 2001-03: un'iniziativa sugli orari scolastici unisce laboratori diversi all'istituzionalizzazione di strutture presso il Comune per le politiche temporali***

La fase più recente delle politiche temporali urbane a Bergamo ha visto la costruzione di forme di partnership locale per un'iniziativa sugli orari scolastici che è stata in grado di portare la gestione dei tempi della città dal volontariato verso un'istituzione, dalla società civile verso una collaborazione del Comune con altre istituzioni.

Nell'ottobre 2001 è l'assessore all'urbanistica Luigi Nappo che si fa promotore presso l'Amministrazione comunale dell'iniziativa «Nuovi orari scolastici per conciliare i tempi di vita e lavoro delle donne e migliorarne la posizione nel mercato del lavoro» promossa in partnership con il Centro interuniversitario di ricerca sui tempi urbani, tempi di lavoro e tempi sociali – Politecnico di Milano e Università degli studi Milano Bicocca - (di seguito nominato “Centro interuniversitario Tempi urbani”) e finanziata dalla Regione Lombardia mediante Fondo sociale europeo<sup>71</sup>.

L'iniziativa è stata gestita all'interno del Comune da un gruppo di lavoro delineatosi nel corso dei lavori fino a diventare uno staff intersettoriale (gestione del territorio, istruzione e verde e tutela dell'ambiente). Lo staff è coordinato dall'assessore all'urbanistica ed è costante la collaborazione del Consiglio delle donne. A livello cittadino viene costituito un gruppo di pilotaggio dell'iniziativa Fse sugli orari scolastici che vede convocati il gruppo intersettoriale del Comune, i dirigenti delle scuole cittadine (che hanno partecipato in modo discontinuo agli incontri), il Centro interuniversitario Tempi urbani, e talvolta, i rappresentanti sindacali del personale scolastico. Il gruppo di pilotaggio cittadino ha funzionato come arena di consultazione delle scuole per la realizzazione di un *Corso di formazione pilota mirato alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro in relazione agli orari scolastici*.

Il corso rivolto a dirigenti scolastici, docenti delle scuole dell'obbligo e funzionari dell'Amministrazione comunale ha l'obiettivo di fornire strumenti e criteri di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle famiglie, nel rispetto dello sviluppo psicofisico dei bambini e delle bambine e volti a migliorare la condizione occupazionale delle donne, nell'erogazione di servizi scolastici e nella formulazione e organizzazione dell'orario scolastico. Hanno aderito al corso docenti e dirigenti degli istituti comprensivi, operatori di associazioni del privato sociale, operatori del Comune e rappresentanti del Consiglio delle donne. L'iniziativa è accompagnata da un comitato scientifico con compiti di valutazione. Analogo corso è stato proposto alle altre realtà territoriali partner dell'iniziativa regionale (Rozzano, San Donato Milanese e San Giuliano Milanese).

Nel contesto territoriale bergamasco gli orari scolastici vengono letti come elemento cardine della relazione tra tempi del bambino, della famiglia e della città e come potenziale occasione per innescare meccanismi positivi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per le madri in particolare. Si tratta peraltro, anche in questo caso, di un intervento collegato «strettamente alla qualità della vita: la disponibilità a rendere elastica e non rigida la modalità di erogazione di un servizio per diffondere benefici generalizzati a tutta la fascia di utenza»<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Comune di Bergamo, Consiglio delle donne. *La politica dei tempi e degli orari*, Bergamo, 1 giu. 2000. Documento elaborato dalla 2° commissione del Consiglio delle donne da sottoporre all'attenzione del sindaco e degli assessori competenti. Si tratta di un aggiornamento e nuova articolazione del documento già presentato il 21 ottobre 1997.

<sup>71</sup> Città di Bergamo, Regione Lombardia, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Università degli studi di Milano Bicocca, Politecnico di Milano, FSE, UE, *Colloquio in città: Gli orari scolastici tra tempi del bambino della famiglia e del la città*, Bergamo, 5 mag. 2003; manifesto.

<sup>72</sup> Per un'ampia descrizione dell'esperienza si veda: M. Mareggi, *Analisi delle politiche di avvio e implementazione dei progetti pilota locali*, in Aa.Vv., *Nuovi orari scolastici per conciliare i tempi di vita e lavoro delle donne e migliorarne la posizione nel mercato del lavoro*, Fse 2001, Obiettivo 3, El, progetto n. 32835, Centro interuniversitario di ricerca sui tempi urbani, tempi di lavoro e tempi sociali, Politecnico di Milano e Università degli studi Milano Bicocca, Milano, lug. 2003, tomo III.

Contemporaneamente l'assessore all'urbanistica riesce ad inserire nel Piano esecutivo di gestione 2003 dell'ente l'istituzione dell'Ufficio tempi e del Piano territoriale degli orari della città. La messa a bilancio di una struttura di gestione che ha lo scopo «di attivare, effettuati preventivamente i necessari passi procedurali, iniziative concordate di natura intersettoriale di cui monitorare risultati e conseguenze»<sup>73</sup> garantisce la durabilità dei processi che si intendono avviare sugli orari scolastici, trasformando un'occasione eccezionale in un evento ordinario della pubblica amministrazione. Inoltre, costituisce garanzia di consolidamento per le iniziative sugli orari.

Il Comune di Bergamo è oggi dotato di personale comunale per l'Ufficio tempi, di un gruppo di lavoro trasversale (da rafforzare e consolidare nella compagine sia tecnica sia politica) e di un tavolo multipartner cittadino con le scuole. Ha un documento di indirizzi per avviare il Piano territoriale degli orari redatto da esperti e dal Consiglio delle donne, presentato al Consiglio comunale nel 1999. La proposta di Piano territoriale degli orari delineata si iscrive in una tradizione consolidata che vede caposcuola in Europa il Politecnico di Milano e che elabora il Piano attraverso una costruzione sociale e istituzionale che agisce per progetti governati attraverso tavoli di co-progettazione.

### ***Il Piano Territoriale degli orari di Bergamo: un Piano voluto dalla società civile***

Le politiche temporali urbane a Bergamo hanno una caratterizzazione del tutto particolare nel panorama lombardo e nazionale. Esse si sono andate configurando per più di un decennio come una *promozione e sollecitazione costante* nei confronti del Comune *da parte di soggetti diversi della società civile, in particolare le donne*, e di organismi istituzionali, *in primis* il Consiglio delle donne, a favore dell'inserimento del Piano territoriale degli orari della città nell'agenda di governo urbano. Solo nel 2003 l'Amministrazione comunale ha inserito nel Piano esecutivo di gestione il "Progetto Ufficio piano dei tempi della città".

A differenza di altre città lombarde e italiane, non è stata l'Amministrazione comunale a farsi promotrice e sponsor sin dall'avvio delle azioni. Si è trattato piuttosto del lavoro di associazioni spontanee o organismi che si vanno costituendo lungo il processo. Dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, sono state le donne e le organizzazioni sindacali a dare vita a laboratori di idee e d'azione sui tempi e sugli orari della città. Caratteristica costante delle diverse azioni di sollecitazione è stata la *chiarezza delle missioni*: istituire un Ufficio tempi della città presso l'Amministrazione comunale e costruire un Piano territoriale degli orari secondo modalità partecipate e co - progettuali, "vicino e sensibile" agli strumenti di gestione urbanistica, della qualità urbana e della mobilità (Piano regolatore generale. Piano urbano del traffico, Piano delle opere pubbliche). Servono cioè integrazioni con altre politiche del programma del sindaco per dare maggiore risalto e capacità performativa alle politiche.

Nonostante non siano state condotte azioni di intervento di politiche temporali urbane sotto l'egida dell'Amministrazione comunale, la costruzione sociale dei laboratori sulle politiche temporali in città e presso il Comune è stata connotata da *chiarezza e concretezza nell'individuazione dei temi d'azione, non disgiunta da un approfondimento teorico*.

Le proposte di intervento individuate non sono genericamente indirizzate a tutti i cittadini, che significa pensare a un cittadino medio, sono invece rivolte di volta in volta a specifici soggetti.

Nascono iniziative mirate ai residenti, agli abitanti temporanei non residenti, ai giovani, agli anziani oppure alla famiglia. I progetti sono allora pensati a partire dagli squilibri temporali in città che sono osservati con lo sguardo sulle spalle: dei cittadini nella loro dimensione del vivere quotidiano, dei lavoratori e degli utenti delle organizzazioni che hanno sede in città e dei cittadini turisti e immigrati fruitori degli spazi, dei servizi e delle ricchezze della città. Non si tratta di partire da soggetti neutri, standard, generalizzabili. La differenziazione dei soggetti ha portato le donne e gli attori sociali promotori a guardare anche dove essi abitano quotidianamente, e quali temi-problemi hanno quei soggetti lì insediati. Così espressi in termini propositivi - progettuali, i problemi temporali dei cittadini sono finalizzati, secondo i proponenti, verso la qualità della vivibilità dei luoghi con agio.

---

<sup>73</sup> Comune di Bergamo, *Piano esecutivo di gestione 2003. Foglio: settore gestione del territorio, pianificazione generale*, Bergamo. 2003, estratto.

In città sono molti gli attori sociali che hanno un patrimonio di conoscenze e competenze in materia di tempi e orari e dotati di una sensibilità progettuale. La città dispone cioè di un patrimonio amministrativo e di capitale sociale che può, in breve tempo, se indirizzato verso azioni di intervento contribuire al miglioramento della qualità della vita quotidiana di chi abita, vive, lavora, studia o transita a Bergamo. L'Amministrazione comunale ha però in questo caso la necessità di mettere a frutto non solo il lavoro istituzionale previsto dalla normativa nazionale L. 53/2000, ma sembra potersi/doversi far carico anche di mantenere viva la ricchezza delle pratiche sociali e dei laboratori sui tempi e gli orari della città che la società civile ha saputo esprimere. Il compito del Comune potrebbe essere allora anche di svolgere azioni catalizzatrici e galvanizzanti delle tante azioni di governance locale. L'Ufficio tempi qui, più che altrove, sembra dover avere un ruolo di ascolto e costruzione di una scena/ambiente pubblico per azioni da concertare tra molti soggetti.

### ***Il processo di costruzione del PTO***

Il Piano dei Tempi (L.R. 28/2004) ha il compito di governare gli orari pubblici per adeguarli alle nuove esigenze della città.

Il Piano territoriale degli Orari di Bergamo intende portare a compimento un percorso fatto dalla città sulle politiche temporali urbane, fornendo un quadro di riferimento strategico e puntando ad un *piano della qualità della vita e urbana*. Questa intenzione, così come quella della integrazione tra gli strumenti di "governo" della città, è bene espressa nelle linee programmatiche di mandato dell'Amministrazione comunale in carica, che ha individuato come obiettivi strategici prioritari, anche in ottemperanza al quadro giuridico regionale (L.R. 28/2004 e L.R. 12/2005) il Piano dei Tempi della città e il Piano dei Servizi che diventano strumenti privilegiati della propria azione di governo del territorio.

### ***Le novità del PTO***

Le novità di questo piano consistono:

- è un piano informato all'idea di qualità della vita e di qualità urbana, che intende operare a livello multiscalare dalla scala della prossimità alla grande scala della mobilità. La finalità generale del P.T.O. è, infatti, quella di valorizzare e portare a compimento il lavoro svolto attraverso l'attivazione di progetti pilota secondo tre linee strategiche: la mobilità sostenibile, con approccio spazio – temporale; accessibilità temporale dei servizi in coordinamento con l'attuazione del Piano dei servizi (L.R. n. 12/2005) in termini di conciliazione di vita, di lavoro, di cura e per sé; rigenerazione urbana affrontando la questione della rivitalizzazione sociale ed il miglioramento della qualità urbana degli spazi pubblici;
- è un piano che adotta nuove formule di collaborazione attivate con l'Università per attivare il processo di costruzione del piano;
- è un piano che ha voluto una contestualizzazione del suo processo di costruzione in ambito europeo, attraverso il Progetto Demetra, il Master Europeo ed un Seminario Internazionale;
- è un piano che ha favorito la costituzione di un gruppo di progettazione di intervento interno trasversale per l'elaborazione progettuale del Piano Territoriale degli Orari;
- è un piano che ha potuto basarsi sulle caratteristiche innovative dell'Ufficio Tempi del comune di Bergamo opera nella Direzione Territorio e Ambiente e fa parte di una struttura di coordinamento e di riferimento per la progettazione strategica di governo del Territorio. A questa struttura sono stati assegnati gli *obiettivi prioritari* dell'Amministrazione Comunale di costruzione del *Piano territoriale degli Orari*, del *Piano dei Servizi* e dei *Progetti Speciali* di qualità urbana.

*Il Piano dei servizi* (art.9 L.R.12/2005) ha il compito di elaborare gli elementi di pianificazione e gestione dei servizi; *Il Piano dei Tempi* (L.R. 28/2004) ha il compito di governare gli orari pubblici per adeguarli alle nuove esigenze della città.

Il contenuto più significativo del Piano dei Servizi è quello di occuparsi del funzionamento della Città abitata: lo stesso problema di cui si occupano le politiche temporali urbane.

Entrambi i piani promuovono politiche di qualità che riguardano assieme la vita dei cittadini e la città fisica e funzionale:

- qualità della vita individuale nei termini di migliore conciliazione dei tempi familiari, per sé, degli orari di lavoro;
- qualità della città nei termini di una migliore accessibilità al patrimonio pubblico di beni e di servizi per tutti i cittadini;
- qualità e sicurezza degli spazi pubblici per incentivare nuove pratiche di vita sociale.

### ***I problemi da affrontare***

Le analisi preliminari e i tavoli di partecipazione aperti nei 10 anni di lavoro nei quartieri hanno evidenziato bisogni specifici da parte di cittadini / utenti in relazione alle differenti età della vita.

In particolare, più che una mancanza di dotazione di servizi, si riscontra una standardizzazione dell'apertura oraria dei servizi che non è sensibile a nuove domande di apertura e che nessun servizio è esplicitamente orientato alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

### ***Finalità del Piano territoriale degli orari: le tre linee strategiche***

Le finalità sono:

- l'attenzione alla pluralità degli utenti ed in particolare alla vivibilità per bambine/i, giovani, anziani e donne con bambini piccoli;
- l'aumento delle possibilità di scelta;
- il miglioramento della qualità dei servizi in rapporto ai nuovi profili temporali della domanda dei servizi;
- l'accessibilità temporale dei servizi in coordinamento con l'attuazione del Piano dei servizi (L.R. n. 12/2005) in termini di conciliazione di vita, di lavoro, di cura e per sé;
- rigenerazione urbana affrontando due questioni: la rivitalizzazione sociale e il miglioramento della qualità urbana degli spazi pubblici.

Il Piano dei Tempi ha quindi il compito di governare gli orari pubblici per adeguarli alle nuove esigenze della città.

### ***Le modalità***

Le modalità che il Comune di Bergamo ha scelto per costruire una nuova qualità della città, condivisa con tutti gli attori significativi delle trasformazioni territoriali e i suoi cittadini utenti sono:

- la costruzione sociale dei problemi e condivisione delle scelte;
- l'approccio multidisciplinare;
- la costruzione di un linguaggio comune per interpretare la Città Abitata;
- il coordinamento delle iniziative strategiche da attivare sul territorio in un quadro di obiettivi condivisi.

Queste modalità sono state condivise e assunte come metodo di lavoro all'interno del *Corso di Formazione "Metodi di progettazione partecipata di progetti temporali per la redazione del PTO"* ed i partecipanti al corso hanno deciso di compiere un percorso comune di co-progettazione, affiancati dal Consiglio delle Donne che partecipa con le sue rappresentanti.

Il Tavolo di co-progettazione ha proceduto alla scelta dei progetti attraverso una loro valutazione in relazione:

- alla fattibilità dei progetti in termini di risultati possibili in tempi brevi;
- al grado di coinvolgimento nei progetti degli uffici del Tavolo di co-progettazione;
- alla possibilità di coinvolgimento degli attori sociali operanti sul territorio.

### ***Risultati attesi e valutazioni***



I risultati attesi sono:

- la costruzione di un SIT spazio temporale capace di monitorare le modifiche degli orari dei servizi;
- la costruzione di un metodo capace di auto-correggersi e auto-rigenerarsi in riferimento alla soddisfazione degli utenti.

Le valutazioni da effettuare sono:

- monitoraggio delle modifiche ottenute sugli orari dei servizi;
- audit;
- interviste telefoniche.

La valutazione sarà da considerarsi positiva:

- se almeno una delle proposte, per ciascun ambito territoriale, sarà concretamente attuata;
- se il SIT spazio temporale sarà attivo nei tre ambiti dei progetti pilota;
- se l'approccio spazio temporale diventerà metodo usuale nelle pratiche urbanistiche.

### ***I progetti pilota***

L'ufficio Tempi sta attivando tre progetti pilota, che accompagnano la costruzione del Piano Territoriale degli Orari: su un quartiere periferico della città, sul centro cittadino e su Città Alta (centro storico). I progetti pilota consentiranno di condurre una sperimentazione sulla possibilità di agire globalmente su alcuni aspetti temporali e ridisegnare in termini di conciliazione di vita e di lavoro, di cura e per sé la qualità dell'offerta oraria dei servizi pubblici e privati negli ambiti di progetto, avendo come obiettivi quelli del Piano Territoriale degli Orari.

I tre progetti pilota sono:

1. *“Incontriamoci sul Sentierone. La buona giornata e la festa”;*
2. *“Perché Città Alta. Tempi di vita e di turismo”;*
3. *“Fuori Centro. Le periferie al centro, animazione e identità di un quartiere periferico della città”.*

### ***Progetto 1: Incontriamoci sul Sentierone. La buona giornata e la festa***

È un progetto pilota che accompagna la costruzione del PTO con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità ai servizi e l'ospitalità del centro della città.

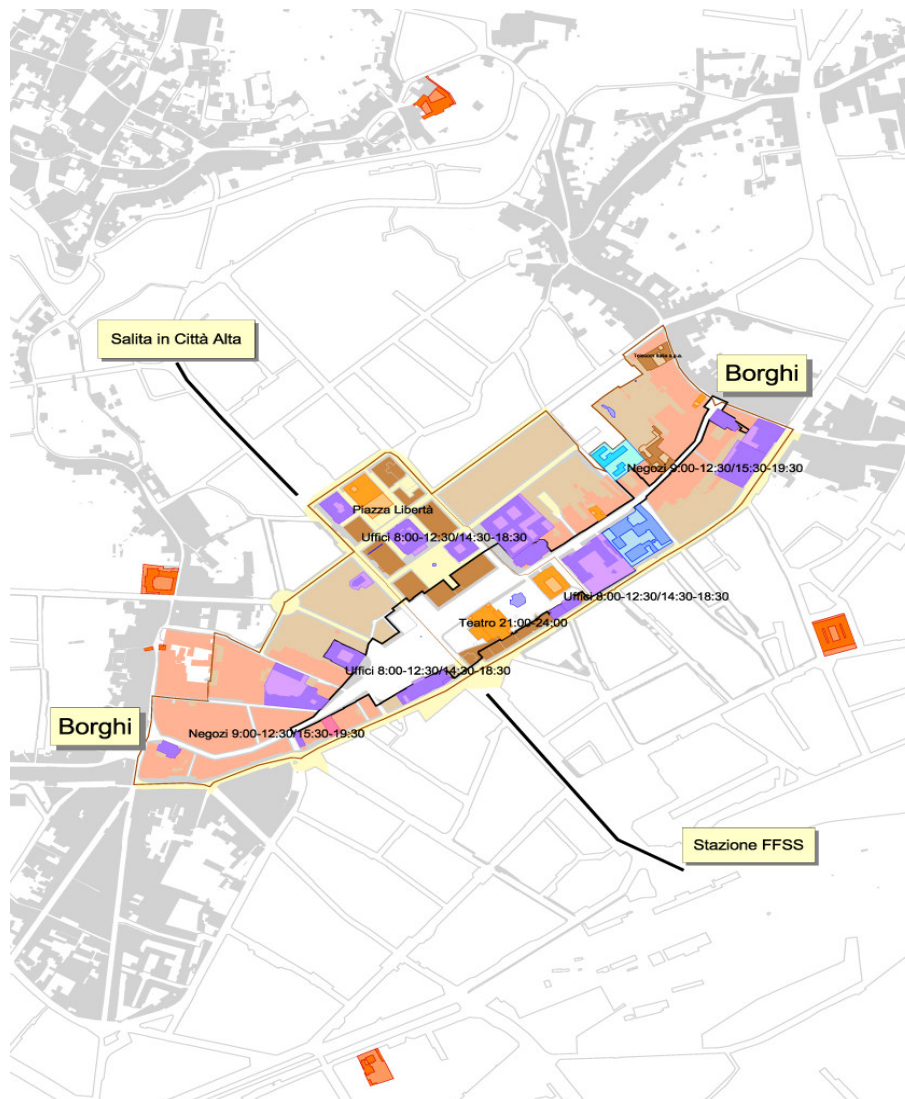
L'area di progetto comprende il Centro Cittadino, in particolare l'ambito che collega Piazza Pontida a Piazzetta S.Spirito, caratterizzato dal Centro Piacentiniano con piazza Dante, Piazza della Libertà e dal Sentierone, tenendo conto del prolungamento dell'asse commerciale su viale Papa Giovanni XXIII e del suo rapporto con città alta e con la stazione (nell'ambito di “Porta Sud”). Questa città è abitata prevalentemente da popolazioni temporanee (lavoratori, studenti, city users) e dopo le 20:00 si svuota. Quest'area è oggi concepita e vissuta come non residenziale: è una città della vita pubblica e della vita civile, è una città “di giorno”, su cui gravita un vasto hinterland.



### ***I problemi:***

- *Mobilità sostenibile:*
  1. difficoltà di accessibilità veicolare (compreso anche quelle per il carico e lo scarico delle merci) e pedonale ai servizi pubblici e agli esercizi commerciali, con particolare attenzione per le donne con bambini e soggetti con difficoltà motorie;

2. mancanza di percorsi per la mobilità lenta,
3. offerta non competitiva (tempi/costi) della rete di trasporto pubblico;
4. mancanza di servizi di info-mobilità per residenti e city users (ad esempio pannelli a messaggio variabile sulla disponibilità in tempo reale dei parcheggi nel centro della città);
5. mancanza di coordinamento tra gli operatori economici e commerciali dell'area e i gestori di parcheggi per un governo delle tariffe;
6. necessità di attuare un efficace decentramento dei servizi amministrativi concentrati nell'area;
7. congestione del traffico veicolare negli orari di punta soprattutto legato alla forte presenza di servizi pubblici e privati d'interesse pubblico (uffici pubblici, banche, tribunale, scuole, etc.).



- *Accessibilità ai servizi e ai beni della città / Conciliazione dei tempi di vita lavoro e per sé:*

1. presenza di code/attese in alcuni periodi dell'anno ed in relazione ad alcune scadenze per i cittadini utenti e conseguente disagio psicofisico;
2. presenza di una "giungla" di orari e conseguente mancanza di coordinamento degli orari apertura degli uffici di interesse pubblico: moltissimi sono gli enti erogatori di

servizi, ciascuno con orari diversi che generano difficoltà anche nella modalità di fruizione;

3. conflitto tra gli orari di apertura delle scuole e gli orari dei lavoratori/utenti dei servizi.

- *Rigenerazione urbana:*

1. degrado fisico (pavimentazioni, arredo urbano, illuminazione, sosta selvaggia) e sociale (problemi di ordine pubblico e/o di conflitto tra le diverse popolazioni che utilizzano ed occupano le aree) degli spazi pubblici;
2. desertificazione degli spazi pubblici nelle ore serali con conseguente percezione di non sicurezza degli stessi;
3. compresenza/conflitto nell'uso degli spazi pubblici da parte delle popolazioni temporanee (ad esempio stranieri, giovani, bambini e lavoratori);
4. mancanza di coordinamento tra gli orari degli esercizi commerciali e delle iniziative culturali e di svago programmate in quest'area;
5. diminuita attrattività del centro cittadino in relazione all'aumento progressivo dell'attrattività dei centri commerciali;
6. inadeguatezza dell'offerta dei servizi commerciali del centro cittadino rispetto alle mutate necessità dei consumatori.

**Assessorati coinvolti nella decisione:**

- Pari opportunità, Tempi e Orari e Politiche della Mobilità;
- Urbanistica, Sviluppo economico e territoriale, Grande Bergamo;
- Cultura, Spettacolo e Turismo;
- Commercio, Attività Economiche, Partecipazione e Decentramento;
- Sport, Tempo Libero, Politiche Giovanili;
- Urbanistica, Sviluppo Economico e Territoriale, Grande Bergamo;
- Edilizia Privata e Politiche della Casa;
- Bilancio, Patrimonio, Sicurezza, Vivibilità e protezione Civile, Società Partecipate, Trasparenza e Comunicazione;
- Istruzione, Università e Servizi all'Infanzia ed Educativi.

**I portatori di interesse (stakeholder):**

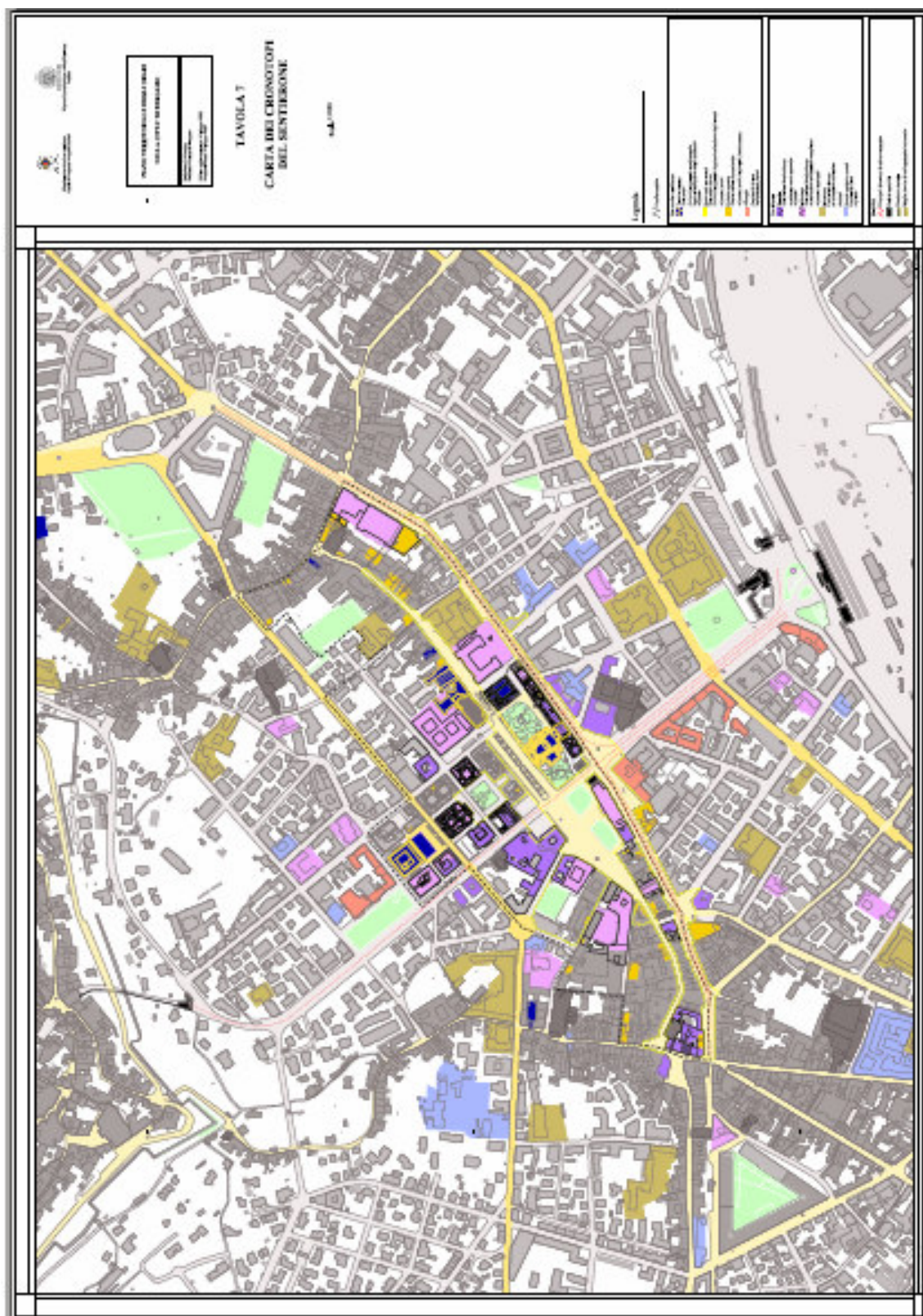
- Consiglio delle donne;
  - rappresentanti delle attività produttive ed economiche del centro, organizzazioni di categoria del Commercio, Camera di Commercio;
  - uffici pubblici;
  - circoscrizione;
  - sindacato;
- trasporto pubblico (ATB).

**Analisi del Cronotopo**

La lettura del cronotopo evidenzia un uso di questa parte della città prevalentemente diurno in ragione degli orari degli uffici pubblici, delle banche e dei negozi; l'uso serale dipende dal calendario stagionale dei teatri e degli eventi culturali e di intrattenimento aperti negli spazi pubblici che non incentivano un'apertura armonizzata di pubblici esercizi.

**Carta dei cronotopi del Sentierone**





### Le finalità

#### ACCESSIBILITA':

- organizzazione della giornata del cittadino, coordinamento dell'apertura dei servizi migliorandone l'accessibilità in termini di conciliazione e flessibilità degli orari;
- miglioramento della qualità della percorribilità e vivibilità degli spazi pubblici;

- revisione della mobilità e della sosta in un'ottica di riqualificazione urbana;
- agevolazione della mobilità lenta, miglioramento dell'accessibilità per i soggetti con limitata motilità e creazione di servizi di info-mobilità.

#### **OSPITALITA':**

- consolidamento del centro in un circuito di qualità attraverso la realizzazione coordinata di eventi e la coerente revisione degli orari degli esercizi pubblici;
- miglioramento dell'accoglienza del centro cittadino di giorno;
- attuazione di interventi per contrastare l'effetto di svuotamento del centro cittadino;
- per la città di notte: progettazione di eventi attrattivi e riqualificanti (es. la Notte Bianca).
- costruzione del SIT spazio temporale sull'area di progetto a partire dalla realizzazione delle *carte di ragionamento*: carta delle funzioni insediate/calendari di attività, carta degli eventi, carta dell'uso degli spazi).

#### **Fasi dell'azione partecipata:**

- individuazione del quartiere sul quale intervenire, mediante la creazione di un Tavolo partenariale interno interdirezionale di coordinamento delle azioni dell'Amministrazione Comunale. Questa azione ha consentito di elaborare materiali e argomenti da sottoporre alla Giunta Comunale che delibererà l'avvio del progetto sperimentale;
- apertura di un forum sul progetto per instaurare un confronto dialettico con la rete dei portatori di interesse locali. Costruzione sociale delle problematiche da risolvere e individuazione delle priorità di intervento. I destinatari sono i cittadini che abitano il quartiere, in particolare bambine/i, giovani, anziani e donne con bambini piccoli;
- ricerca-azione ai fini della preparazione dei materiali per l'animazione del dibattito, per argomentare le scelte operate e per sostenere la co-progettazione ai tavoli;
- a fianco delle attività descritte, con l'Agenzia di Comunicazione del Comune, si terranno costanti rapporti con la stampa, verranno effettuati scambi di buone pratiche ed organizzati eventi per la socializzazione delle iniziative nel quartiere.

### **Progetto 2: Perché Città Alta? Tempi di vita e di turismo**

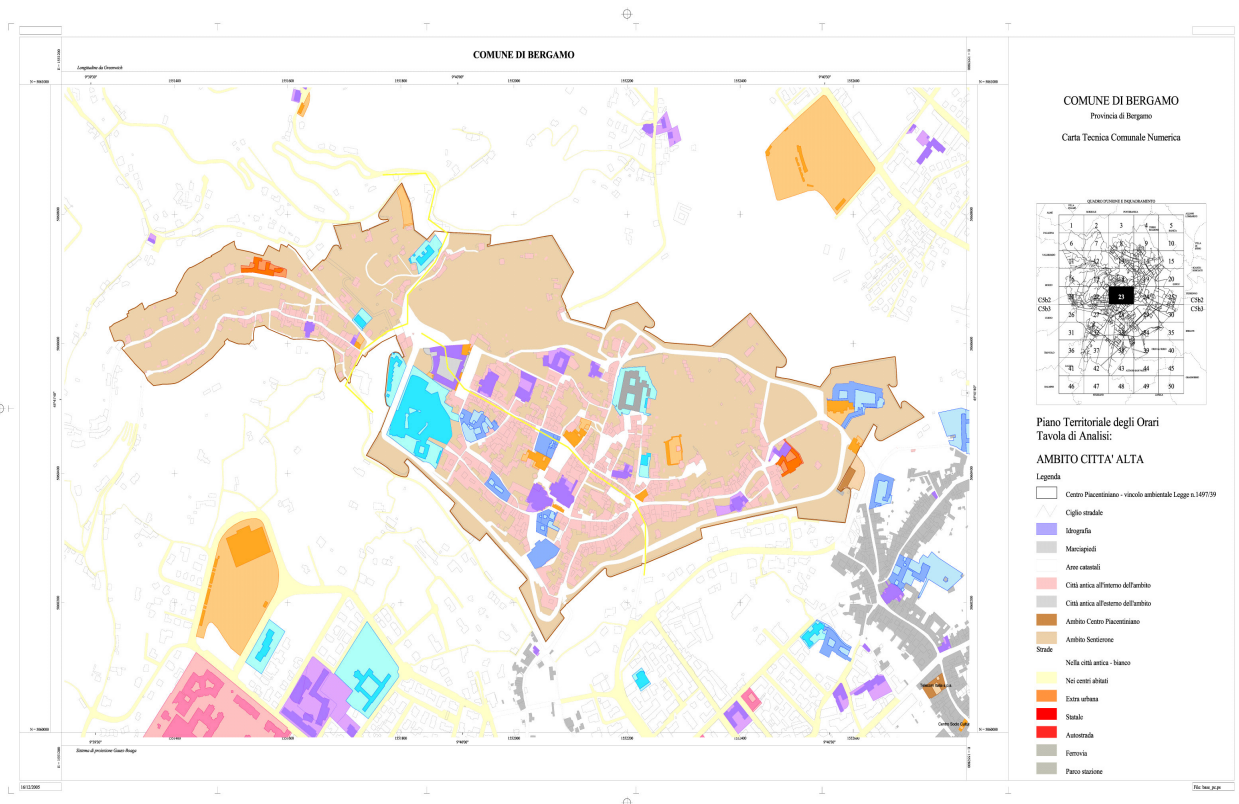
È un progetto pilota che accompagna la costruzione del PTO con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità al centro storico in termini di conciliazione delle necessità oggi conflittuali dei cittadini residenti e non- residenti attratti dalle attività insediate e da iniziative culturali e di intrattenimento.

Il territorio di riferimento del progetto è identificato con Città Alta, centro storico di grande valore artistico, architettonico e ambientale. Quest'area è usata da popolazioni di tre tipi: residenti nell'area e abitanti temporanei quali operatori economici ed istituzionali, lavoratori, studenti delle scuole superiori e dell'università, turisti.

L'accessibilità è un problema connesso a quello della mobilità ed è dovuto a caratteri morfologici del tessuto urbano storico e alla presenza temporanea e non governata di popolazioni non-residenti che genera conflitti nell'uso dello spazio pubblico e dei servizi offerti dalla città.

Città Alta è usata a tempo continuato ed è un'area permanentemente attiva.





## I problemi:

### - *Mobilità sostenibile:*

1. sosta dei veicoli per i residenti e gli studenti a causa della carenza di spazi adeguati in relazione alle caratteristiche storiche artistiche archeologiche del sito; per carico e scarico merci, che crea ostacoli alla viabilità, in relazione al calibro stradale prevalente; per la durata della sosta che in alcune aree non è adeguata alle esigenze di sosta più lunga dei lavoratori;
2. mobilità verso/in Città Alta per residenti, turisti, city users, studenti, lavoratori.

Il problema della mobilità **in** Città Alta è stato analizzato a partire dal problema di logistica delle merci a causa dei caratteri morfologici e interferenza tra i flussi delle merci e delle popolazioni e dalla giungla degli orari della zona a traffico limitato di Città Alta (ZTL). Per i residenti è il movimento su mezzo privato all'interno della Città e attraverso la sosta breve, mentre per gli studenti l'Università rappresenta la grande attrattività rispetto agli spazi di sosta esistenti.

Il problema della mobilità **verso** Città Alta consiste nella inadeguatezza di una rete multimodale di trasporto rispetto alla domanda potenziale, di una rete di informazioni e logistica per popolazioni temporanee.

### - *Accessibilità ai servizi e ai beni della città / Conciliazione dei tempi di vita lavoro e per sé:*

1. accessibilità e fruibilità a/di ciascun servizio insediato nell'area;
2. rarefazione dei servizi alla persona (ad esempio, servizi alla popolazione anziana, servizi sanitari, negozi di prossimità, attrezzature per giovani, in particolare sportive e dei servizi al terziario avanzato e culturale;
3. diminuzione di negozi di quartiere, attrezzature per giovani, servizi alla popolazione anziana;



4. mancanza di servizi di ricettività convegno-congressuale in quanto l'uso possibile delle strutture esistenti è limitato dall'entità dei costi, dalla disponibilità temporale di lungo periodo (alcune sale sono impegnate con mesi/anni di anticipo);
  5. conflitto nell'uso dello spazio pubblico tra le popolazioni residenti e studenti;
  6. flessibilità degli orari di ingresso/uscita degli asili nido e delle materne;
  7. mancanza di nuove tipologie di servizi all'infanzia in particolare negli orari serali notturni e festivi;
  8. valutazione di apertura degli orari di servizi rispetto agli obiettivi di conciliazione delle famiglie, delle donne e dei lavoratori nei servizi;
  9. assenza di un presidio medico-sanitario fisso.
- *Rigenerazione Urbana:*
1. percezione di insicurezza di molti percorsi pedonali, isolati e non sufficientemente illuminati, per quanto pittoreschi se percorsi di giorno, perdono le caratteristiche di sicurezza e percorribilità durante le ore notturne;
  2. inadeguatezza nella segnalazione in termini di indicazioni turistiche locali e stradali (sia in Città Alta che in Città Bassa) di monumenti e beni culturali;
  3. compresenza/conflitto nell'uso degli spazi pubblici da parte delle popolazioni temporanee: ad esempio lavoratori, studenti e turisti (anche notturne con manifestazione di fenomeni di vandalismo e schiamazzi);
  4. orari di pulizia delle strade (transiti dei mezzi BAS, ingombranti e non ecologici) e relative questioni logistiche per il ritiro dei rifiuti, che stazionano sulle strade in orari diurni
  5. presenza di eventi e manifestazioni non adeguati al contesto fisico di Città Alta (ad esempio carichi eccessivi per le pavimentazioni storiche);
  6. assenza di un regolamento di gestione degli spazi pubblici;
  7. carenza di coordinamento nella calendarizzazione degli eventi previsti per Città Alta.

### **Analisi del Cronotopo**

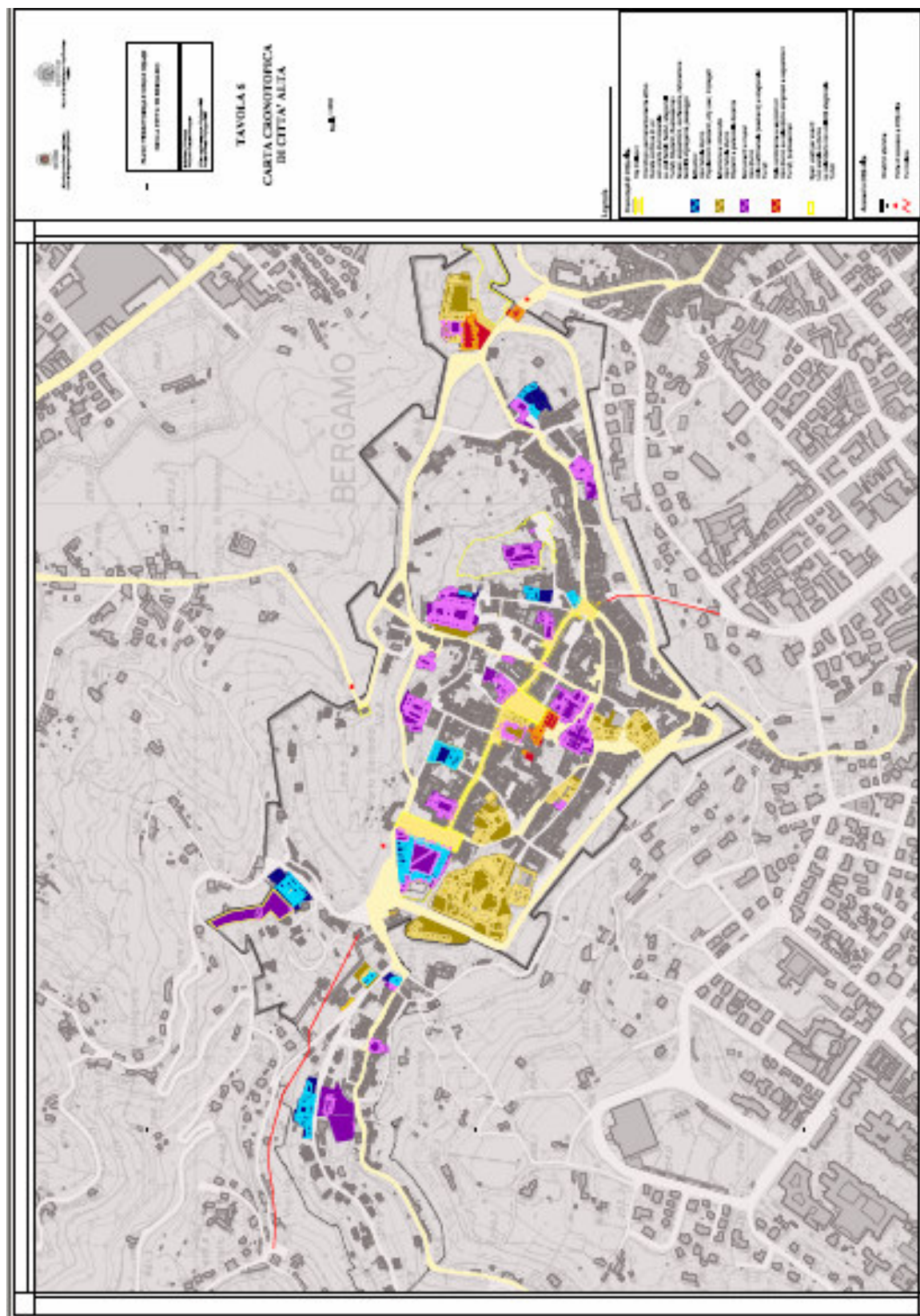
La carta dei cronotopi evidenzia l'asse di via Gombito – Piazza Vecchia - Via Colleoni, fino a Piazza Cittadella quale cronotopo serale-notturno, attrattore di popolazione non solo residente.

I servizi della formazione universitaria e delle scuole superiori, distribuiti nel nucleo più compatto di Città Alta, segnalano il quartiere anche come cittadella degli studi, abitata dagli studenti principalmente di giorno.

Gli spazi pubblici che sono luogo di eventi sono localizzati negli spazi pubblici prossimi all'asse di Via Colleoni. Gli esercizi pubblici si distribuiscono prevalentemente lungo questo asse; pertanto l'asse di Via Colleoni è strutturante le attività di Città Alta che sono attrattive per la popolazione non-residente. La presenza delle popolazioni non-residenti avviene secondo cicli complessi quotidiani, stagionali ed eventenziali.

L'accessibilità fisica a Città Alta avviene attraverso pochi accessi ed è regolato, per quanto riguarda l'uso dell'autovettura, da un calendario settimanale e le stazioni delle funicolare.

### **Carta dei cronotopi di Città Alta**



**Assessorati coinvolti nella decisione:**

- Pari opportunità , Tempi e Orari e Politiche della Mobilità;



- Urbanistica, Sviluppo economico e territoriale, Grande Bergamo;
- Cultura, Spettacolo e Turismo;
- Commercio, Attività Economiche, Partecipazione e Decentramento;
- Sport, Tempo Libero, Politiche Giovanili;
- Bilancio, Patrimonio, Sicurezza, Vivibilità e protezione Civile, Società Partecipate, Trasparenza e Comunicazione;
- Istruzione, Università e Servizi all'Infanzia ed Educativi.

#### **I portatori di interesse (stakeholder):**

- Consiglio delle donne;
- Circoscrizione;
- associazioni civiche di quartiere, commercianti;
- il mondo della scuola;
- trasporto pubblico (ATB);
- IAT+ guide.

#### **Finalità:**

- costruire un sistema di mobilità con caratteristiche di sostenibilità attraverso una rete multimodale di trasporto coerente alla domanda indirettamente espressa da parte delle popolazioni temporanee che si muovono verso ed in Città Alta;
- migliorare l'offerta turistica in termini di accessibilità e di conciliazione tra la mobilità dei residenti e quella dei turisti;
- ri-adequare la proposta turistica in funzione dell'obiettivo di allungare il tempo medio di permanenza del turista;
- valorizzare il ricettivo e la proposta congressuale di pregio partendo dalle possibili connessioni con il sistema infrastrutturale territoriale;
- arricchire le dotazioni di servizi alla residenzialità anche in termini di conciliazione e flessibilità oraria;
- riqualificazione urbana degli spazi aperti e dei percorsi di accesso a Città Alta;
- costruzione del SIT spazio temporale sull'area di progetto a partire dalla realizzazione delle carte di ragionamento.

#### **Fasi dell'azione partecipata:**

- costruzione di un Tavolo di Coprogettazione interno interdirezionale di coordinamento delle azioni dell'Amministrazione Comunale. Questa azione ha consentito di elaborare materiali e argomenti da sottoporre alla Giunta Comunale che delibererà l'avvio del progetto sperimentale,
- apertura di un forum in Città Alta sul progetto per instaurare un confronto dialettico con la rete dei portatori di interesse locali. Costruzione sociale delle problematiche da risolvere.

### ***Progetto 3: Fuori Centro ... le periferie al centro: animazione ed identità di un quartiere della città (Redona)***

È un progetto pilota che accompagna la costruzione del PTO con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita del quartiere Redona in termini di conciliazione dei tempi di vita, di lavoro, di cura e per sé, e di crescita della qualità urbana.

Il quartiere, appartenente alla Circoscrizione 5, è ubicato fra il confine con il Comune di Torre



Boldone, nel settore nord-est della città di Bergamo, la fascia pedecollinare dei Colli della Calvarola e della Delizia a bassa densità abitativa, ove è situato il confine meridionale del Parco Regionale dei Colli di Bergamo, la circonvallazione per la Valle Brembana e la via Cesare Correnti che conduce in Valle Seriana.

Redona, fino a pochi anni fa quartiere a vocazione prevalentemente industriale, oggi è un quartiere prevalentemente residenziale in continua espansione, abitato da famiglie e caratterizzato da un traffico notevole di attraversamento che costituisce uno dei maggiori problemi legati alla mobilità nel quartiere. È un'area della città che vive prevalentemente di giorno, anche se non mancano pubblici esercizi aperti in ore serali e notturne, dislocate in aree ben determinate del quartiere.

Redona è un quartiere residenziale 24/24h, è una città di famiglie, con una mobilità tipica dei residenti (origine/destinazione). È una città ricca di giorno. La zona produttiva è situata prevalentemente a sud est; l'area produttiva è abbastanza riservata e non interferisce per 8 ore giornaliere; vi è una rilevante presenza di zone ex industriali produttive, in fase di trasformazione a zone residenziali.

Gli attrattori principali nel quartiere sono: il supermercato Esselunga, il centro medico e ricovero Don Orione, lo stadio, la parrocchia, l'oratorio e il centro di aggregazione giovanile collocato nella palazzina ex Arci. Il centro civico è ubicato vicino all'Esselunga.

## **I problemi**

### **- Mobilità sostenibile:**

1. sosta veicolare diurna e serale su sedime stradale, anche su aree con destinazioni incompatibili, di utenti degli esercizi commerciali e dei servizi presenti nella zona, pur in presenza di adeguate aree di parcheggio, a causa della persistente volontà di raggiungere il luogo di destinazione con l'automobile;
2. sosta selvaggia in occasione delle partite di calcio, in occasione degli incontri sportivi, data la vicinanza con lo stadio;
3. congestione del traffico veicolare negli orari di punta, soprattutto legato ai flussi di traffico di penetrazione alla città da est ed in attraversamento da parte dei non residenti che utilizzano le strade del quartiere come "scorciatoia" di collegamento fra le due direttrici verso le Valli della Bergamasca;
4. problema dell'attraversamento della futura tramvia (prevista la messa in funzione per il 2008) in termini di sicurezza per raggiungere le scuole in via Buratti e in termini di impatto sul traffico;
5. sicurezza negli spostamenti per pedoni e ciclisti in numerose vie, a causa dell'elevata velocità e dell'elevato numero di mezzi transitanti sulle stesse e, in alcuni casi, della mancanza di percorsi dedicati e protetti;
6. problema di congestione del traffico negli orari di ingresso/uscita delle scuole;
7. mancanza di conciliazione degli orari di apertura del parco Turani con le esigenze legate agli attraversamenti in orari extrascolastici o nei periodi di chiusura delle scuole;
8. limitato utilizzo del trasporto pubblico locale, per scarsa informazione e percezione di inadeguatezza del servizio in merito alle linee esistenti e ai tempi di spostamento;
9. assenza di trasporto pubblico in fascia serale e notturna.

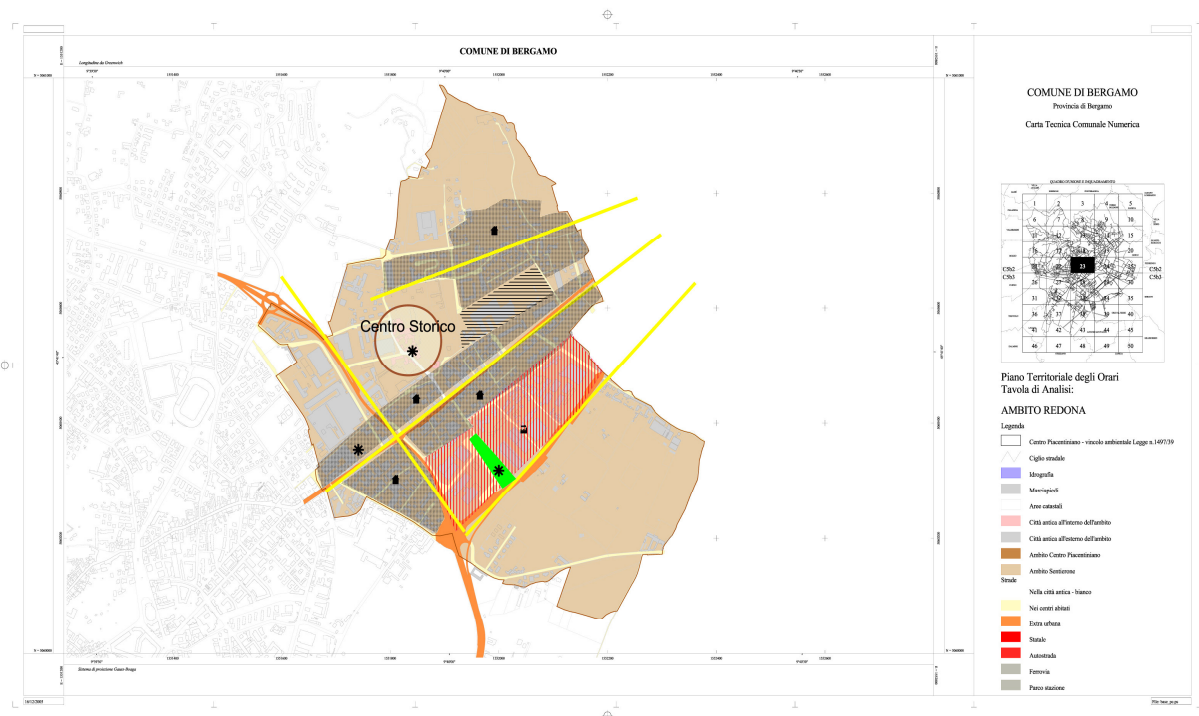
### **- Accessibilità ai servizi e ai beni della città / Conciliazione dei tempi di vita lavoro e per sé:**

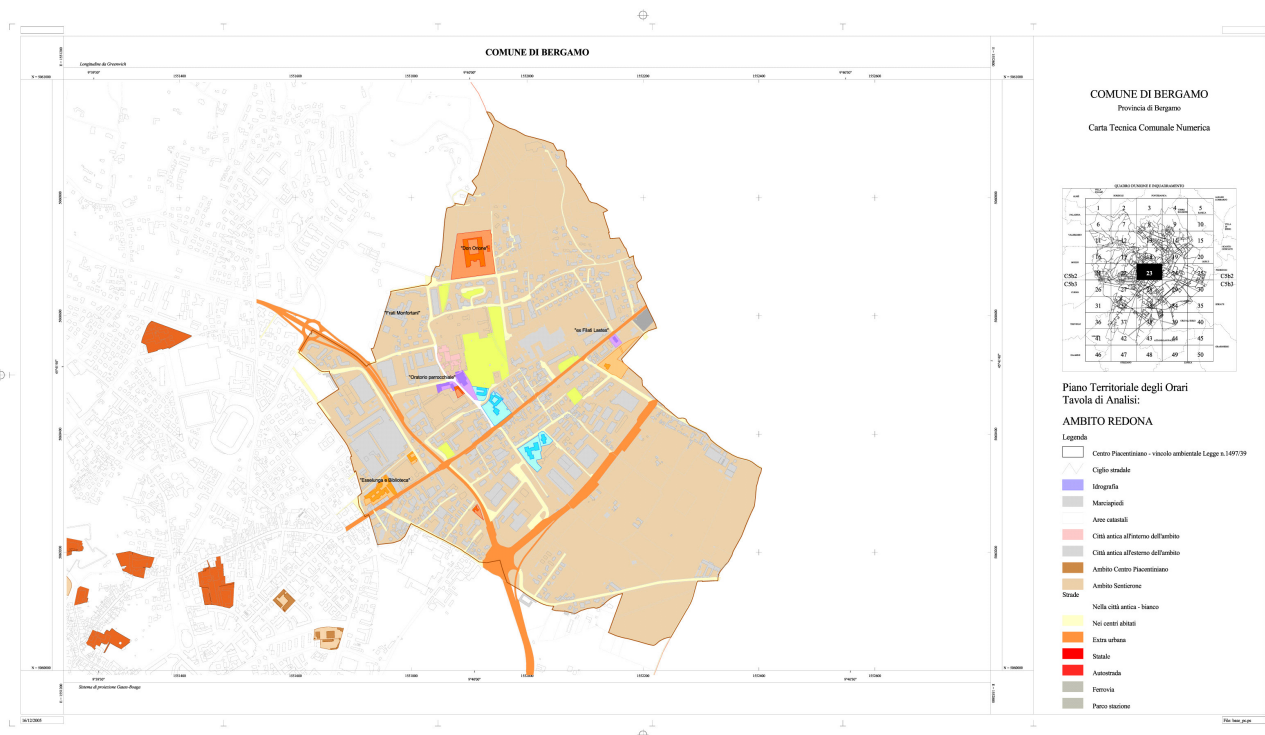
1. accessibilità e fruibilità a/di ciascun servizio insediato nell'area;
2. inadeguatezza dei servizi culturali;
3. carenza di eventi ricreativi e culturali per giovani ed adulti, in particolare negli orari serali notturni e festivi;
4. carenza nella flessibilità degli orari di ingresso/uscita per gli asili nido e le materne;
5. mancanza di nuove tipologie di servizi all'infanzia in particolare negli orari serali notturni e festivi;

6. mancanza di negozi di prossimità all'interno della zona nord e nel centro del quartiere.

- *Rigenerazione Urbana:*

1. assenza di un arredo urbano adeguato a garantire caratteristiche di sicurezza e godibilità degli spazi pubblici;
2. i nuovi spazi pubblici realizzati non sono ancora riconosciuti agli occhi delle popolazioni locali come luoghi di socialità per la mancanza di una pluralità di funzioni di interesse generale;
3. scarsa manutenzione e pulizia degli spazi pubblici, che determina anche una percezione di insicurezza nelle ore serali e notturne (anche per insufficiente copertura della vigilanza notturna);
4. scarsa informazione sulle attività e gli eventi ricreativi e culturali in programma nel quartiere.





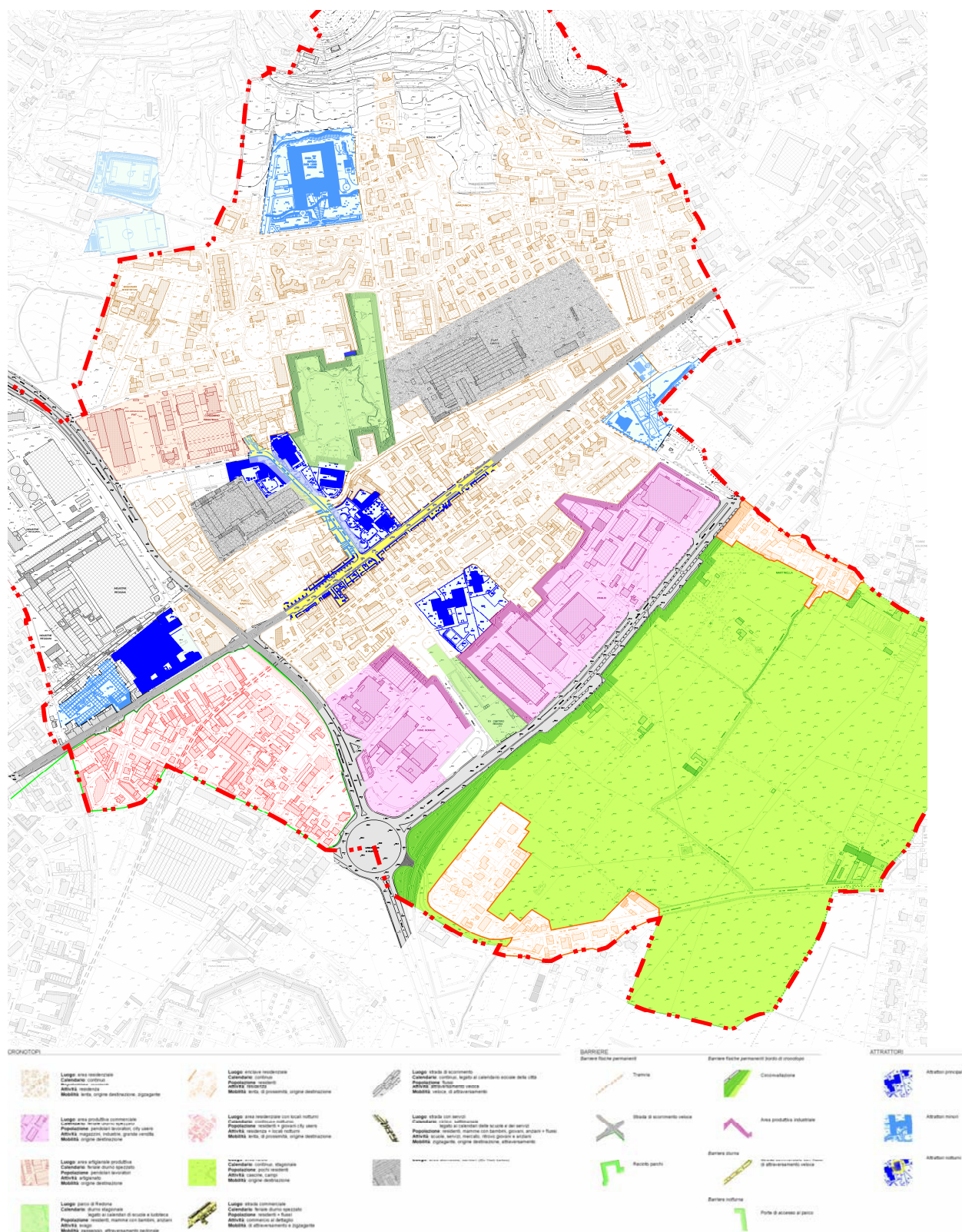
### Analisi del Cronotopo

Redona è un quartiere della città cresciuto per l'espansione della città senza tenere conto del centro dell'antico borgo, poiché queste nuove espansioni si pensavano gravitanti sul centro storico della città di Bergamo. In effetti la vita locale non ha definitivamente abbandonato la gravitazione su ciò che resta del centro dell'antico borgo, ma l'area del quartiere è stata confinata secondo la logica dell'ambito n.5 del Piano dei Servizi in corso di redazione.

La carta dei cronotopi è stata costruita sulla base di un modello analitico del cronotopo che evidenzia le diverse funzioni insediate, i loro cicli di apertura e i tipi di popolazioni attratte o residenti, anche in ragione della costruzione storica del luogo. In Redona notiamo due configurazioni spazio temporali, una di tipo areale e l'altra è costituita dalla maglia delle infrastrutture viaria, in particolare delle due che la interpretano a crociera una verso la Val Seriana e l'altra quale circonvallazione della città. Se analizziamo i diversi cronotopi e le loro morfologia, notiamo che quello prevalente è dato dagli insediamenti residenziali, con altri cronotopi distribuiti ai margini dell'area e al centro secondo una direzione nord/est-sud/ovest, quasi parallela all'asse di scorrimento di via Corridoni verso la Val Seriana. La carta mette in evidenza che alcuni cronotopi presentano una soglia nei calendari ed orari di uso, tipicamente fra le aree produttive e quelle residenziali, fra le strade di grande scorrimento e le altre aree.



## Carta dei cronotopi di Redona



**Assessorati coinvolti nella decisione**

- Pari opportunità , Tempi e Orari e Politiche della Mobilità;
- Urbanistica, Sviluppo economico e territoriale, Grande Bergamo;
- Cultura, Spettacolo e Turismo;
- Commercio, Attività Economiche, Partecipazione e Decentramento;
- Sport, Tempo Libero, Politiche Giovanili;
- Istruzione, Università e Servizi all'Infanzia ed Educativi.

**I portatori di interesse (stakeholder):**

- Consiglio delle donne;
- bambini e bambine, donne, giovani, anziani;
- circoscrizione;
- sindacato;
- associazioni civiche di quartiere, commercianti;
- il mondo della scuola;
- trasporto pubblico (ATB).

**Finalità:**

- migliorare la qualità della vita diurna del quartiere in termini di conciliazione di vita e di lavoro, di cura e per sé : quali i servizi per migliorare la vita delle famiglie? Quali progetti innovativi per attivare una crescita del quartiere in termini di vivibilità e ospitalità? Servizi dedicati alle popolazioni che abitano lì: giovani, bambini, mamme e anziani sul massimo momento di cura;
- migliorare il livello qualitativo del quartiere in termini di costruzione di una nuova centralità urbana: quali attività attrattive per popolazioni che non abitano lì es. tema dei musei dei bambini, musei della scienza; problemi dai giovani: cosa offre il quartiere?;
- supportare metodologicamente l'azione del Consiglio delle donne all'interno del quartiere;
- costruzione del SIT spazio temporale sull'area di progetto.

**Azione partecipata:**

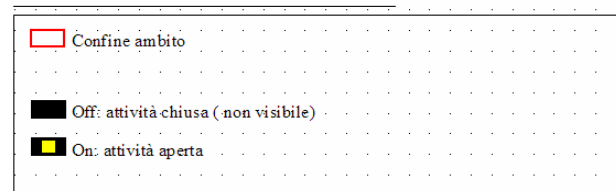
- individuazione del quartiere sul quale intervenire, mediante la creazione di un Tavolo partenariale interno interdirezionale di coordinamento delle azioni dell'Amministrazione Comunale. Questa azione ha consentito di elaborare materiali e argomenti da sottoporre alla Giunta Comunale che delibererà l'avvio del progetto sperimentale;
- apertura di un forum sul progetto per instaurare un confronto dialettico con la rete dei portatori di interesse locali. Costruzione sociale delle problematiche da risolvere e individuazione delle priorità di intervento. I destinatari sono i cittadini che abitano il quartiere, in particolare bambine/i, giovani, anziani e donne con bambini piccoli;
- ricerca-azione ai fini della preparazione dei materiali per l'animazione del dibattito, per argomentare le scelte operate e per sostenere la co-progettazione ai tavoli;
- a fianco delle attività descritte, con l'Agenzia di Comunicazione del Comune, si terranno costanti rapporti con la stampa, verranno effettuati scambi di buone pratiche ed organizzati eventi per la socializzazione delle iniziative nel quartiere.



## Carta on/off degli esercizi pubblici di Redona, CittàAlta e Sentierone

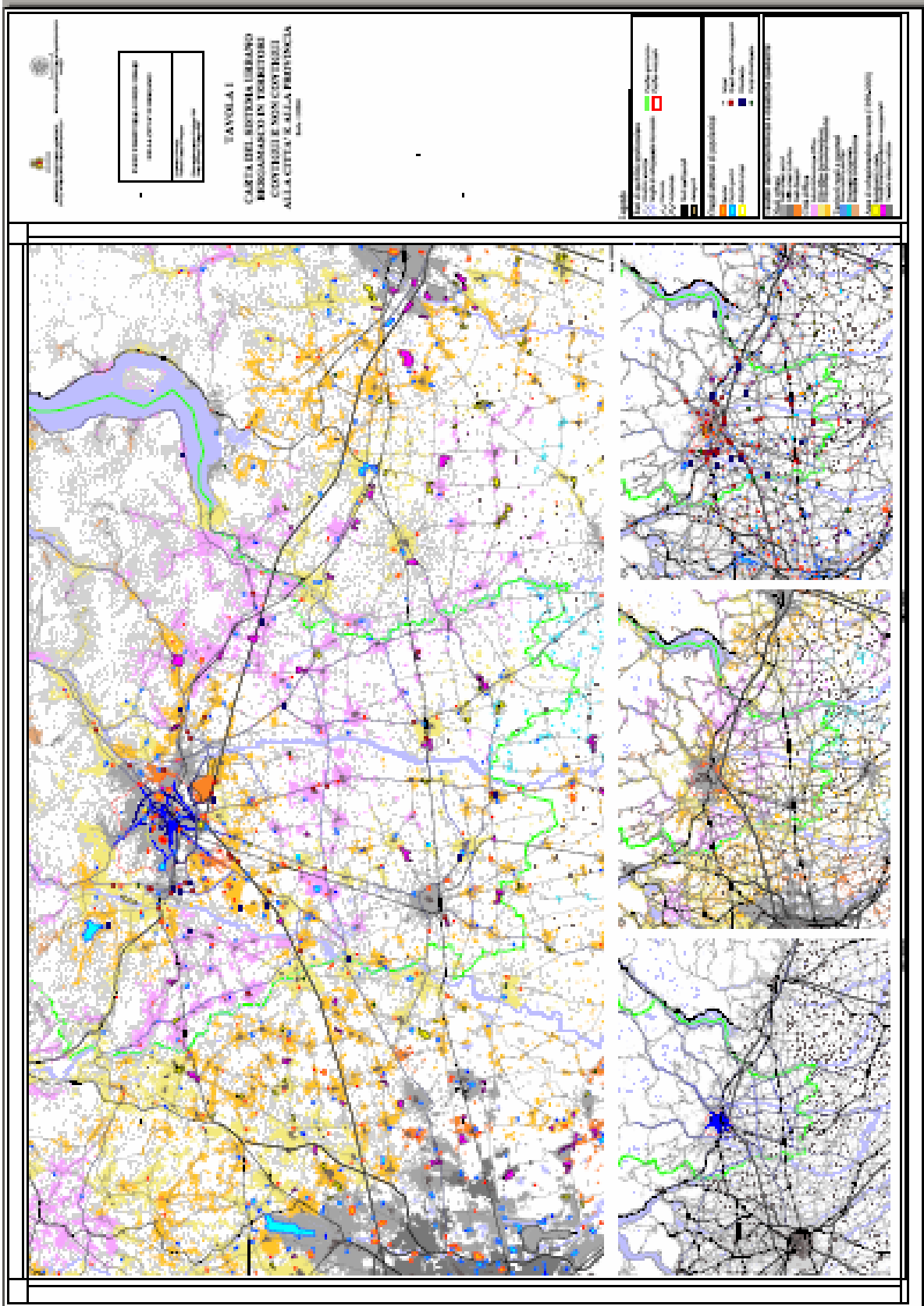


### Legenda





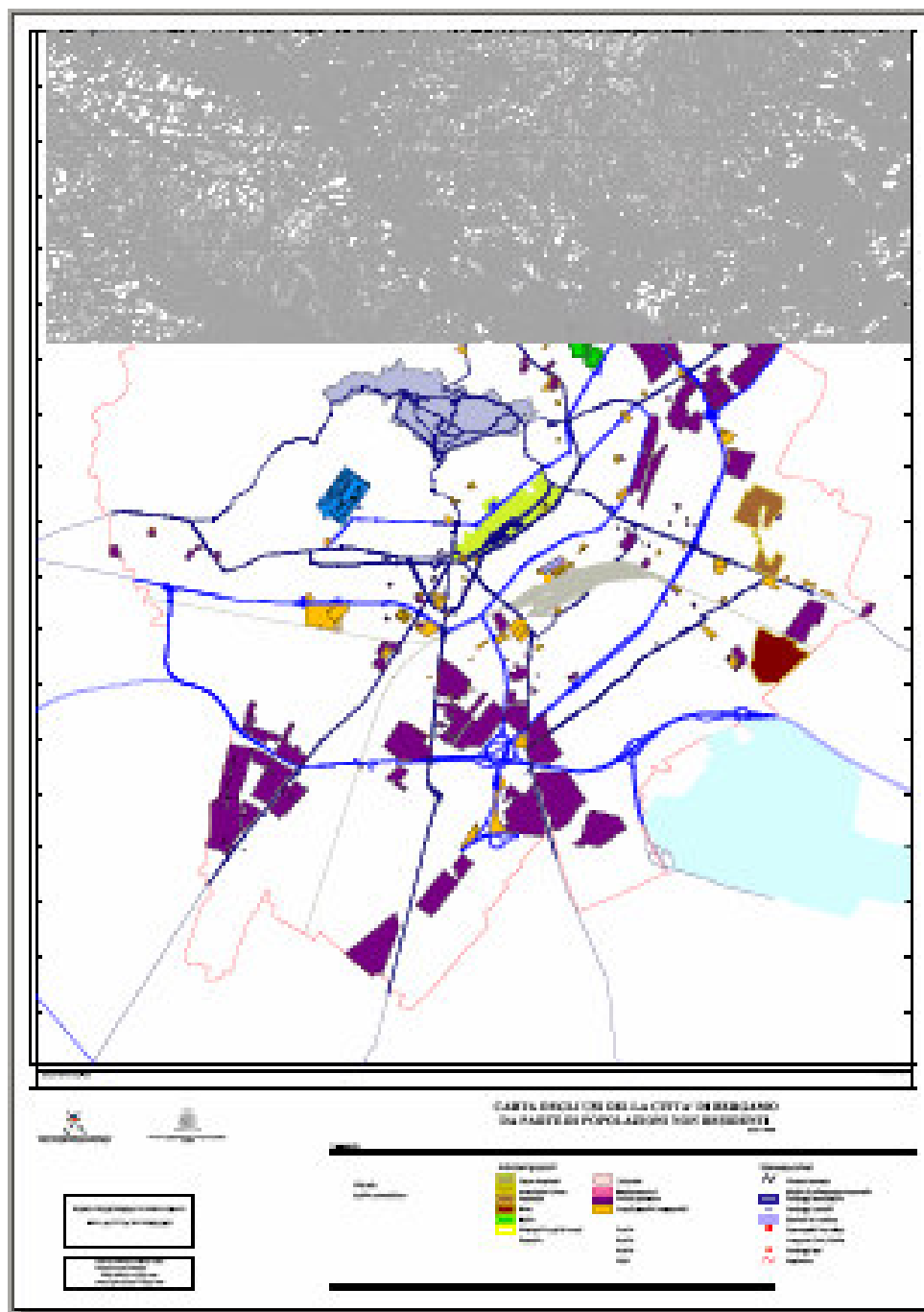
Carta del sistema urbano Bergamasco in territori contigui e non contigui alla città e alla provincia





[illegible]

### Carta degli usi della città di Bergamo da parte di popolazioni non residenti



### 3. Riflessioni e appunti sui casi

## Capitolo quinto

### *La vita quotidiana delle donne per declinare nuovi servizi e nuovo welfare*

#### Introduzione

Il tema del welfare urbano e delle implicazioni sulle politiche urbane interessa in modo particolare la pianificazione urbanistica riportandoci alla nota questione della riforma del Decreto n. 144 del 1968 relativo ai cosiddetti standard urbanistici.

Le recenti leggi urbanistiche che hanno provato ad occuparsi della questione degli standard sono tutte caratterizzate dal tentativo di ridurre gli elementi di criticità in senso procedurale (Karrer F., 2000) che il rigoroso rispetto della norma produce, soprattutto relativamente alle evoluzioni concrete che le città, i modi di uso e di vita mostrano.

Ci troviamo dinanzi ad un impalcato vecchio rispetto ad una dinamica di tutt'altro tipo: negli standard tradizionali non è contemplata, per esempio, tutta la dimensione dei servizi per anziani, la dimensione dei servizi per bambini si riduce esclusivamente alle scuole materne, non sono menzionati servizi che possano riguardare l'integrazione multiculturale che le nostre città presentano e così via. Tutta la dimensione dei servizi privatizzati, invece, è contemplata, ma è considerata come ancora di base. C'è pertanto uno squilibrio a livello dei servizi di cui dovrebbe essere dotata la città e si fa fatica a modificare questo apparato perché c'è che ancora chi vede nello standard urbanistico un modo per contenere la speculazione, c'è ancora chi pensa che è un modo per fare un po' di giustizia fondiaria, c'è ancora chi pensa che sia una forma di redistribuzione, tutte cose che sono, di fatto, assolutamente astratte, tant'è vero che le pratiche che oramai prevalgono, rispetto alla rigida applicazione della normativa, prevedono tutta una serie di deroghe che sono diventate sistematiche.

Quello che manca, oggi, forse è il punto di contatto tra la pianificazione fisica e la pianificazione sociale, che si è perso nel tempo, perché c'era di mezzo lo spazio, l'ambito, la dimensione spaziale, l'ambito territoriale. Mentre le recenti leggi socio-assistenziali ripropongono il problema dello spazio parlando di Piani zonali dei servizi e affrontano, prevalentemente, la dimensione a-spaziale delle infrastrutture, i planner devono occuparsi, prevalentemente, della dimensione spaziale e così si apre un conflitto perché il servizio è ormai offerto in maniera mirata e la dimensione organizzativa comincia a prevalere su quella spaziale in senso tradizionale.

Certamente una rivisitazione urbanistica per quanto riguarda le aree attrezzate una volta riarricchita, potremmo dire «ricostituzionalizzata» delle problematiche connesse al tema del *welfare* e del nuovo welfare, sicuramente aiuterebbe a risolvere anche tutta una serie di questioni connesse proprio alla pianificazione fisica delle attrezzature. Questo tipo di ragionamento eleverebbe l'urbanistica ad una dimensione più ampia e probabilmente a una dimensione più conforme a quella che è la nuova realtà e, forse, in prospettiva a quella che sarà una conseguenza del cosiddetto federalismo (F. Karrer., 2000).

Quindi *welfare* urbano come dimensione della politica che dovrà perseguire lo Stato centrale per affrontare il problema della politica della città e della politica del territorio. Una politica che sarà, ovviamente, impostata a livello centrale e declinata nelle varie realtà specifiche in ordine a quelle che sono le caratteristiche specifiche, le specifiche realtà territoriali.

La cosa che diventa interessante è che la dimensione di gestione, di management, che è il contenuto forte di queste nuove forme di pianificazione prevalentemente di tipo a-spaziale, aiuterebbe l'urbanistica ad affrontare di più i problemi di gestione, piuttosto che non i problemi di mera localizzazione. Questo faciliterebbe anche tutte le politiche tese a realizzare una effettività della dotazione dei a vedere nella qualità, nel merito dell'offerta e non tanto agli aspetti esterni, se io o

meno quei metri quadrati. Con la riforma del Titolo quinto della Costituzione, un nodo critico diventa il fatto che lo Stato deve imparare a fare politiche, che sappia governare non tanto per testi, ma quanto per politiche: fondi, contrattazione all'accesso del fondo, meccanismi premiali<sup>74</sup> sulla base di assi che hanno delle dimensioni tipiche delle politiche.

Partendo, pertanto, dalla «piccola» questione degli standard, la riflessione si arricchisce della tematica della pianificazione sociale.

## **1. Ragionare sul concetto di standard: la necessità del cambiamento**

Non esiste più né a livello nazionale che a livello regionale un sistema unificato di parametri urbanistici; la confusione maggiore la si riscontra proprio nelle definizioni delle grandezze di base che misurano le quantità urbanistiche. Uno degli ostacoli all'unificazione risiede nel fatto che, spesso, si tende ad affidare ai parametri urbanistici, per loro natura neutrali, la funzione di premiare o penalizzare determinate trasformazioni. Si deve osservare come il dibattito urbanistico sia stato, di solito, disattento a questi temi, incentrandosi sui numeri senza appurare cosa tali numeri effettivamente rappresentassero. Dalla scelta di appropriate grandezze e dall'adozione di idonee unità dipendono il significato delle regole e il dimensionamento di un PRG.

Anche sul terreno della realizzazione di edifici per pubblica utilità, l'efficacia non si misura più solamente nell'incremento delle quantità di suolo, ma anche, e soprattutto, nell'efficienza delle dotazioni pubbliche. I parametri su cui si misura il raggiungimento degli obiettivi di efficienza dello spazio pubblico sono di tipo qualitativo, i cosiddetti *requisiti essenziali* che, già da tempo, sono indicati come una necessaria integrazione degli standard quantitativi.

In un sistema di regole orientato a controllare i processi di crescita, la richiesta del contributo di trasformazione urbanistica, non a caso definito quale onere di urbanizzazione, è omogenea e consiste nell'acquisizione pubblica di una quota parte della rendita assoluta urbana, cioè del plusvalore dovuto al passaggio dal valore agricolo a quello urbano e serve, appunto, a sostenere l'urbanizzazione. Nella realtà attuale di urbanizzazione diffusa del territorio, sia gli interventi di ristrutturazione urbanistica, sia le nuove addizioni urbane, possono essere letti come modificazioni del ruolo urbano degli ambiti interessati, e pertanto la rendita è di tipo differenziale. La sostenibilità urbanistica ed ambientale di queste trasformazioni dipende da interventi difficilmente misurabili con la consolidata contabilità degli standard: in alcuni casi potranno essere necessarie quote di aree superiori allo standard attuale, in altri casi potranno essere necessarie opere pubbliche di rilevanza territoriale.

Nei tanto deprecati anni ottanta, gli standard erano considerati, dalla cultura urbanistica prevalente, un ferro vecchio da buttare via, la massima espressione della burocrazia urbanistica. Oggi abbiamo superato quell'impostazione pretestuosa e strumentale, ma dobbiamo essere in grado di proporre soluzioni credibili, aggiornate dal punto di vista culturale e disciplinare.

L'urbanistica italiana non ha mai smesso di "ragionare sugli standard". Al contrario, la migliore urbanistica italiana ha continuato a proporre soluzioni evolutive e aggiornate, anche forzando le legislazioni regionali che, spesso, irrigidendo ulteriormente la normativa nazionale, hanno proposto solo specificazioni quantitative del decreto del '68.

Dai piani nascono gli standard ambientali e quelli ecologici; emerge l'idea di una loro parziale privatizzazione, soprattutto per quanto riguarda le problematiche della gestione dei servizi e della manutenzione degli immobili; nasce la necessità di garantire l'obiettivo che gli standard rappresentano, con modalità di acquisizione che superino il ricorso all'esproprio, sempre più inapplicabile; nasce il superamento della rigida ed eccessivamente semplificante identificazione delle zone omogenee con gli ambiti progettuali della disciplina urbanistica.

Le innovazioni degli standard urbanistici, che vengono dalla pianificazione comunale, sono sostanzialmente di due tipi: la correzione di una serie di scelte ormai incongrue e anacronistiche

<sup>74</sup> F. Karrer, "Pianificazione sociale, standard, politiche urbane" in Urbanistica Dossier n. 44/2002

contenute nel decreto, ma, comunque, identificabili dentro la sua logica; l'introduzione di nuovi parametri e procedure relative a problematiche non considerate, dalla normativa vigente, innovative. La prima delle innovazioni, dentro il decreto, riguarda le "zone territoriali omogenee" definite dall'art. 2. Contro quell'impostazione, assai utile all'epoca per mettere ordine nell'organizzazione del piano, gioca soprattutto la concezione di omogeneità funzionale, assunta come base fondamentale per la formazione del piano, che, non a caso, era proprio pensato e progettato nell'ottica della zonizzazione funzionale. Già la prima evoluzione dei PRG, negli anni successivi al decreto, ha largamente superato la schematica ripartizione funzionale, costruendo zonizzazioni sempre più articolate e complesse, con l'obiettivo, sempre più esplicito, della polifunzionalità delle nuove parti di città previste. Oggi, le esperienze di piano più aggiornate rivendicano l'esigenza, irrinunciabile, dell'integrazione funzionale delle aree della trasformazione urbanistica, escludendo dai tessuti esistenti da riqualificare e dalle nuove zone di trasformazione, interne o marginali ai tessuti, solo alcune funzioni evidentemente incompatibili e riproponendo, in modo sistematico, il mix funzionale residenza-terziario e insediamenti-attrezzature. Ma non bisogna dimenticare anche l'errore, accentuato dalle legislazioni regionali, di far coincidere le zone omogenee con gli ambiti progettuali del piano, la scomposizione analitica della città con la organizzazione della disciplina urbanistica. L'impostazione delle zone omogenee è, oggi, di fatto, incompatibile con la struttura della città che si sta orientando verso una suddivisione progettuale della città, tra città consolidata, organizzata in tessuti, e città della trasformazione. D'altronde le zone C, di "espansione residenziale", hanno assunto un peso sempre meno rilevante nell'ultima generazione urbanistica, oltre a risultare inadeguate concettualmente.

Una seconda modifica di fondo del decreto riguarda l'ultimo comma dell'art. 2, con il riferimento ai 100 mc, 80 relativi alla residenza e 20 ai servizi primari ad essa connessi, che dovrebbe essere superato in maniera definitiva. Infatti, il parametro dei 100 mc, corrispondenti ad una stanza, era un obiettivo importante e riformista degli anni sessanta, quando gli standard edilizi erano assolutamente inadeguati alle esigenze di una società moderna e il deficit abitativo, tra abitanti e stanze o tra famiglie e abitazioni, era un preciso indicatore dell'arretratezza del Paese. Oggi, quei parametri e quegli obiettivi, funzionali a politiche urbanistiche di contenimento delle previsioni insediative dei piani, assolutamente necessarie nella fase dell'espansione, non sono più corrispondenti, in modo evidente, alla situazione attuale e appaiono del tutto anacronistici ed incongrui. L'attuale fase della trasformazione urbana, caratterizzata dall'arresto della crescita demografica, dal prevalere della rendita urbana differenziale su quella assoluta, dalla grande crescita dello stock edilizio e dalle conseguenti diverse condizioni strutturali del mercato immobiliare, presenta, infatti, uno scenario del tutto differente. Le condizioni sono del tutto diverse anche dal punto di vista quantitativo e gli obiettivi degli anni sessanta sono stati non solo raggiunti, ma largamente superati. Quel riferimento alle volumetrie per calcolare gli "abitanti teorici" contenuto nel decreto del '68 ha, inoltre, indotto tutte le legislazioni regionali a riferirsi ai volumi invece che alle persone per il calcolo della capacità insediativa di un piano, ai fini del computo degli standard. Si tratta, evidentemente, di una soluzione anacronistica e grottesca; una soluzione da superare a livello legislativo, come qualche legislazione regionale ha già disposto, ad esempio la legge urbanistica delle Marche, riferendo il computo degli standard alla popolazione residente e non a quella "teorica" e valutando le nuove possibilità insediative con parametri diversi dai 100 mc, adeguati alle realtà specifiche di ciascun comune e alle tipologie edilizie proposte dal piano.

La terza e ultima modifica riguarda la ripartizione nelle quattro categorie di servizi e, ovviamente, il loro dimensionamento quantitativo, immutato dal '68, dato che anche le varie leggi regionali non hanno fatto altro che aumentare proporzionalmente le quantità originarie.

Se quindi anche la necessaria ridefinizione qualitativa degli standard tradizionali può prendere spunto dalle scelte innovative contenuti nei piani, è proprio dalla sperimentazione urbanistica degli ultimi anni che si possono trarre molte indicazioni per una riforma oltre i contenuti del decreto.

Un primo aspetto riguarda la parziale privatizzazione degli standard, considerando servizi pubblici anche le attrezzature realizzate da privati, su aree di proprietà privata, a condizione, natu-

ralmente, che si tratti di un servizio per cui sono garantite la continuità temporale e l'utilizzazione per tutti i cittadini. Si tratta, evidentemente, di una scelta finalizzata ad affrontare anche i problemi della gestione dei servizi, altrettanto importanti di quelli della loro realizzazione, che, in particolare, può riguardare le attrezzature scolastiche, i parcheggi necessari per la pedonalizzazione dei centri storici, le attrezzature sportive, ma anche una quota di verde pubblico al servizio di singoli insediamenti e non di una parte di tessuto urbano.

Un secondo aspetto riguarda la componente ambientale del PRG con la sperimentazione di nuovi standard ecologici e ambientali, soprattutto quando le scelte del piano sono indirizzate verso la strategia della rigenerazione ecologica della città. Si tratta di una strategia attenta alle problematiche dello sviluppo sostenibile, basata sui concetti della compensazione ambientale e del potenziale ecologico-ambientale, che collega, cioè, ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento qualitativo delle risorse ambientali, affinché sia assicurato un processo naturale di rigenerazione o di autorigenerazione delle risorse stesse e garantendo, in sostanza, che ogni trasformazione urbanistica presenti obbligatoriamente un bilancio ecologico positivo.

Un terzo aspetto, che alcuni piani hanno sperimentato relativamente a nuovi standard, riguarda le problematiche del carico urbanistico attribuibile ai vari usi urbani previsti, non tanto nelle aree di trasformazione, quanto nella città consolidata, ai fini di garantire un effettivo controllo dei cambiamenti delle destinazioni d'uso; una problematica decisiva per la gestione e la riqualificazione della stessa città consolidata.

C'è da dire che una riforma del decreto del '68 non può essere disgiunta dalla più generale riforma urbanistica, che, come è noto, nella situazione italiana deve essere, non solo riforma degli strumenti e delle procedure della pianificazione, ma anche riforma del regime giuridico degli immobili. Non ci dovrà quindi più essere una "legge ponte" e un successivo decreto, ma un unico, organico provvedimento di riforma. D'altronde, le più recenti proposte in materia di riforma costituzionale hanno definitivamente spianato la strada ad una "riforma urbanistica di principi", che dovrà contenere anche i necessari indirizzi in materia di standard, consentendo alla successiva legislazione regionale ogni innovazione e ogni soluzione adeguata alle realtà e ai fabbisogni locali.

### *1.1. E allora quali standard? E quali garanzie per i nuovi standard?*

Quanto sopra esposto mostra la grande difficoltà di affrontare in modo coerente e adeguato il problema degli standard: in prima istanza verrebbe da pensare che siano cambiati gli oggetti da regolare: quantità pro capite e bacini di utenza dei servizi pubblici prioritari. Gli standard sembrano configurarsi ormai come una questione di carattere prevalentemente economico - sociale.

Al processo di privatizzazione dei servizi, connesso in prima istanza alla carenza di risorse pubbliche e alla necessità di migliorare la loro qualità (che il pubblico non sembra più in grado di garantire) si collega la riforma del welfare state, sulla quale stanno lavorando tutti i paesi a livello mondiale, che mira essenzialmente a offrire gratuitamente alcuni servizi essenziali ai cittadini al sotto di un certo reddito e a graduarne le tariffe per gli altri secondo fasce di reddito prestabilito.

D'altro canto, accanto a questi "movimenti" che vanno nella direzione di eliminazione degli sprechi e di una migliore efficienza nella gestione, si è sviluppato un settore che tende a portare i servizi "fuori del mercato"; è esemplificativo in tal senso il cosiddetto "terzo" settore (rivolto soprattutto ai servizi sanitari e sociali). Né va dimenticata l'esperienza delle "banche del tempo" che tende a portare fuori del mercato (ogni prestazione viene valutata in termini di tempo dato e ricevuto) alcuni servizi a prestazione individuale, quali artigianato, servizi domestici e professionali, ecc.

In un contesto di cambiamenti così complesso, il governo, ai vari livelli di competenza, lavora, come sopra accennato, nella direzione di mantenere un "paniere" di servizi gratuiti per le basse fasce di reddito: in tal senso l'erogazione gratuita del servizio diventa un problema di "giustizia sociale"<sup>9</sup> che deve coniugarsi con i bisogni espressi dalla popolazione più povera (che continuano a essere esplicitati non solo dai cittadini autoctoni "impoveriti" dalla crisi, ma anche dagli immigrati). Dal punto di vista socio-economico lo standard perde, quindi, terreno per l'impossibilità di

riferirsi a un concetto di “medietà” e dal punto di vista della logica territoriale, molti elementi (la diffusa possibilità di “scegliere” da parte di una determinata fascia di utenti, l’espressione dei bisogni contaminati dal “desiderio” e le regole di efficienza economica degli operatori, pubblici e privati, che producono servizi) conducono a sconvolgere la logica dello standard, in prima istanza, verso la “delocalizzazione”, principio per altro già adottato dalle amministrazioni in alcuni piani o in alcune esperienze di programmi complessi.

In tale contesto, i comportamenti temporali, postulando politiche adeguate alla nuova mobilità del lavoro (nel tempo e nello spazio), reintroducono il ruolo dell’urbanistica/architettura con la finalità di reinterpretare il “progetto” di luogo destinato alla produzione di servizi come spazio “multifunzionale” e “flessibile” rispetto agli usi e agli orari, scelte che devono coniugarsi in non pochi casi anche con i problemi di riuso di aree ed edifici dismessi all’interno della città. In effetti, da quanto sopra esplicitato, forse il contenitore monofunzionale, soprattutto per alcuni servizi, non ha più ragione di esistere: economie esterne ed economie di scala dettate dalle recenti trasformazioni sociali sembrano condurre a una definizione multifunzionale volta a “derubricare” l’identità classica del servizio.

A questo punto si apre un campo di ricerca di grande interesse: il rinnovarsi del progetto, legato a una ricerca sulla “produttività-efficienza” di servizi “congiunti”, può indurre anche una rivisitazione del servizio in termini di tipologia, di qualità, di modalità di erogazione.

Inoltre, anche settori mai considerati tra gli standard entrano, oggi, a far parte di un mix di servizi volti a produrre un contesto di vita civilmente “compatibile”. Anche la regolamentazione per i servizi “dovuti”, che prima era affidata all’urbanistica attraverso gli standard (con una regolamentazione sostanzialmente orizzontale), oggi, rientra spesso, analogamente ai settori “liberi”, nell’alveo di una regolamentazione verticale (di settore) che parte, generalmente, da una normativa quadro di livello nazionale per arrivare a una più specifica di livello locale (a meno delle modifiche introdotte dal decreto sul decentramento dalla legge Bassanini). Sono esemplificativi in proposito il commercio e la scuola.

Nel quadro di quanto detto emerge che lo standard è ormai fuori tempo: la nuova facies di piano, che la riforma vorrà consegnare alle amministrazioni locali, dovrà fare i conti con problemi diversi (alcuni dei quali sono stati sopra evidenziati, come delocalizzazione e multifunzionalità): il compito di affrontare i problemi di equità sociale per offrire ai cittadini un contesto di vita civile “compatibile” e per portare le città sul terreno della competitività globale sarà strettamente dipendente dalla coniugazione tra “politiche urbanistiche” e altre “politiche urbane” (sociali, ecc.).

La liberalizzazione dei limiti minimi quantitativi, imposti per norma dal DM 2 aprile 1968 in fatto di standard urbanistici, è senza dubbio un’esigenza, da più parti sentita, per dare risposte coerenti con i fabbisogni della collettività e aderenti alle odierne necessità di trasformazione e conservazione di parti urbane all’interno dell’edificato esistente. Se, dunque, risulta fondamentale che la quantità e la qualità degli spazi collettivi siano frutto di politiche dirette alla riqualificazione della città e se è, altresì, necessario che la sede decisionale per una corretta quantificazione e valutazione sia posta in capo al piano urbanistico di livello comunale e non, viceversa, ad una norma che imponga dall’alto i fabbisogni pubblici cui la città è chiamata a rispondere, è pur vero che tale sorta di autonomia potrebbe comportare, da un lato, forme di sperequazione tra differenti insediamenti e tra differenti parti urbane all’interno dello stesso insediamento, dall’altro lato, non garantire sufficientemente le esigenze collettive dei cittadini.

Infatti la vigente normativa in materia di standard è nata con l’intento di assicurare a tutto il Paese quantità minime prestabilite di aree pubbliche e, quindi, di operare, nei confronti di tutti i cittadini, secondo un principio di eguaglianza. Anche se poi, nei fatti, tale principio si sia rivelato del tutto apparente per la mancata acquisizione delle aree a servizi o, soprattutto, per la mancata attuazione dei servizi previsti.

Di contro, una radicale revisione della materia potrebbe rischiare di mettere in gioco anche quel minimo assicurato oggi per legge. Tale circostanza verrebbe a verificarsi in alcune situazioni più lente a recepire nella prassi quelle trasformazioni, avvenute a livello istituzionale a seguito

dell'elezione diretta del Sindaco, dirette a dare maggiore autonomia decisionale e conseguente maggiore responsabilità di "scelta" in capo all'ente comunale. Ovvero, siffatta modificazione della norma potrebbe mettere in difficoltà ancora più serie talune realtà geografiche più piccole, attualmente sottodotate delle risorse umane necessarie ad una corretta gestione del territorio già con i collaudati strumenti urbanistici di tipo tradizionale.

Lungi dal finalizzare le precedenti considerazioni al mantenimento di una norma che si dimostra inattuale non solo nel contenuto e nella ratio, ma soprattutto in relazione al quadro nazionale tanto più diversificato quanto più lo standard urbanistico è chiamato a rispondere a criteri qualitativi anziché soltanto quantitativi, ritengo però necessario, nel delicato passaggio da un astratto principio di uguaglianza ad una gestione responsabile e cosciente del territorio, individuare le possibili forme di garanzia per rispettare in pieno le esigenze dei cittadini. Tali garanzie non possono prescindere, in primo luogo, dall'individuazione del processo e degli strumenti di valutazione; in secondo luogo, dal reperire forme innovative di partecipazione della collettività alle scelte effettuate dall'ente locale; infine, dal dotare la comunità di quegli strumenti indispensabili per effettuare un reale controllo sul raggiungimento degli obiettivi prestabiliti.

La maggiore autonomia di scelta che auspichiamo è dunque caratterizzata da una maggiore complessità di tutto il processo decisionale che porta all'individuazione delle esigenze pubbliche da soddisfare attraverso "nuovi standard". Un interessante contributo a questa riflessione può provenire dalla recente esperienza dei programmi di riqualificazione urbana che, oltre a compiere, per certi versi, un primo tentativo di revisione dello standard urbanistico con l'obiettivo di riqualificare parti degradate della città, hanno anche il merito di essere caratterizzati da soluzioni complesse, in termini di processo amministrativo e di partecipazione dei cittadini a tale processo, per dare risposta alla complessità stessa della realtà urbana e dei contenuti del programma.

L'esperienza, dunque, della riqualificazione urbana va esaminata sotto due profili tra loro correlati che riguardano, da un lato, la procedura scelta dalle amministrazioni comunali per la selezione delle proposte private, dall'altro lato, la valutazione, economica e non, dei benefici dello scambio pubblico/privato.

È possibile passare dallo "standard quantitativo" allo "standard prestazionale" per giungere ad una migliore prestazione qualitativa per la città?

Nel momento in cui "l'esito delle operazioni immobiliari non consiste più nella urbanizzazione di suoli agricoli, ma nella modifica del ruolo urbano delle aree oggetto della trasformazione, la sostenibilità di queste trasformazioni dipende da interventi difficilmente misurabili con la consolidata contabilità degli standard: in alcuni casi potranno essere necessarie quote di aree superiori allo standard attuale, in altri casi potranno essere necessarie opere pubbliche di rilevanza territoriale".

Siffatta interpretazione, elaborata da Contardi, oltre ad articolare lo standard per differenti contesti urbani sulla base di politiche in capo all'amministrazione comunale, propone, per gli ambiti di trasformazione urbanistica, uno standard soggetto a forme "negoziali" tra amministrazione e soggetto privato, per certi versi simili a quelle adottate dalla riqualificazione urbana. E, analogamente ai programmi di riqualificazione urbana, una volta definiti gli obiettivi pubblici, i contenuti e la quantificazione economica di tali obiettivi, la decisione dovrà essere libera senza vincoli quantitativi ma chiara e motivata affinché possa essere ripercorsa ed eventualmente contestata qualora non condivisa. In altri termini, è necessario che essa sia assunta in maniera consapevole e responsabile, sia trasparente e partecipata.

Tali esigenze implicano una serie di condizioni da rispettare.

Innanzitutto è indispensabile pervenire ad una conoscenza del territorio e delle sue continue modificazioni, ad una lettura e interpretazione del continuo variare delle esigenze collettive e delle prestazioni richieste alla città, ad una valutazione di tipo economico non già come semplice applicazione di astratti valori convenzionali, bensì correlata alle componenti del mercato, ad una esplicitazione delle motivazioni, degli obiettivi e dei valori assunti, ad una partecipazione dei cittadini nelle scelte.



Per quanto riguarda la prima condizione, il sistema delle conoscenze può essere implementato grazie all'utilizzo di sistemi informativi che oggi operano a livello di territorio in correlazione a banche dati di tipo integrato (demografiche, anagrafiche, erariali, delle utenze, del patrimonio pubblico, ecc.).

La dotazione di sistemi informativi potrebbe significare anche una maggiore interazione con il cittadino e, dunque, una maggiore partecipazione e condivisione delle scelte dell'amministrazione soprattutto in fatto di politiche di ordine fiscale, oltre che di tipo urbanistico.

Un discorso a parte merita, poi, la questione degli interessi diffusi da tutelare nel caso del passaggio dalla normativa quantitativo/equitativa ad una procedura qualitativo/partecipata.

Si pongono dunque due ordini di problemi: il primo riguarda l'esplicitazione e la partecipazione delle scelte dell'amministrazione; il secondo inerisce piuttosto le possibili forme per tutelare tali interessi.

Dunque, in quest'ultima accezione, che appare, tra l'altro, più coerente con la nuova interpretazione dello standard correlato ad obiettivi e a politiche urbane, le due problematiche – tutela e partecipazione – divengono quanto mai congiunte.

La partecipazione alle scelte comunali può essere assicurata attraverso sistemi di diffusione delle informazioni a livello urbano e di quartiere. La convocazione di conferenze cittadine e di incontri pubblici, la diffusione attraverso mass media e quotidiani, la promozione di laboratori di quartiere potrebbero costituire validi strumenti finalizzati anche alla condivisione da parte dei cittadini degli obiettivi pubblici. Tali forme di partecipazione, se definite in sede di normativa, possono garantire la trasparenza delle decisioni dell'amministrazione e, in fase attuativa, il controllo sul rispetto degli obiettivi ipotizzati.

Ma deve essere chiaro che la condizione indispensabile per la partecipazione dei futuri fruitori dei nuovi standard alle scelte e agli obiettivi dell'amministrazione comunale risiede nell'adozione di un percorso metodologico chiaro, univoco e facilmente ripercorribile.

Infatti, sia le forme di partecipazione che quelle dirette alla tutela degli interessi diffusi ci portano ad un nodo centrale alla base di tutti gli strumenti di tipo complesso, siano essi i programmi di nuova generazione – riqualificazione urbana, recupero urbano, programmi integrati – che il nuovo standard di tipo negoziato. Tale nodo va sciolto nell'ambito degli strumenti di valutazione che, a monte, tengano conto delle esigenze manifestate dal territorio, considerato come l'insieme delle relazioni, degli elementi fisici e della popolazione che lo abita; a valle, siano finalizzati ad effettuare un bilancio sociale degli obiettivi raggiunti.

Un requisito alla trasformazione dello standard può perciò essere visto nella esigenza di valutazione delle aree pubbliche preliminare alle scelte da intraprendere. Il bilancio attuativo delle aree pubbliche sarà, viceversa, lo strumento di controllo, da parte della collettività, sulla bontà delle scelte dell'amministrazione. Lo sforzo da compiere, però, all'interno di detti strumenti consiste nell'enunciazione chiara e ripercorribile degli elementi assunti a base delle stime del fabbisogno e, a valle, delle stime del soddisfacimento del fabbisogno medesimo.

Sulla base della sostenibilità e dell'applicazione dei principi di equità, sarà possibile procedere nella direzione di uno standard coerente, apprezzabile e vicino alle esigenze della popolazione.

## **2. Ripensare i servizi sociali**

Il significato delle attrezzature, luoghi di erogazione dei servizi alla popolazione, è permanentemente conteso, in urbanistica, tra due dimensioni: quella funzionale, che si concretizza nel dotare le città di attrezzature da parte di istituzioni pubbliche e private *ad hoc* deputate, e quella di redistribuzione della ricchezza collettiva. Quest'ultima, che è implicita nella prima, costituisce motivazione fondamentale dell'azione pubblica, sulla quale si fonda il *welfare* europeo.

Nel corso del tempo si è modificata anche la stessa nozione di attrezzatura, concepita, inizialmente, come «semplice» soddisfacimento di fabbisogni primari e secondari oggetto di investimenti, concentrati e definiti. La nozione attuale è più complessa e articolata e fa riferimento al

concetto di servizi urbani come di spazi attrattivi in grado di offrire prestazioni diversificate, di contribuire alla complementarietà tra attori pubblici e privati.

Il principio di equilibrio territoriale, sotteso alle varie politiche di intervento, viene ora accompagnato da quello di equità, che deve essere messo in atto attraverso quelle che sono le politiche di solidarietà urbana e sociale. Equità nei servizi e nella loro accessibilità da parte dei cittadini, equità nella valorizzazione delle risorse e nella protezione dell'ambiente, equità nella gestione delle risorse stesse, attraverso formule allargate di compartecipazione che affiancano lo stato e le collettività territoriali, gli operatori sociali, quelli economici e professionali e gli abitanti.

Attrezzature e servizi, in urbanistica, sono considerati, per prassi consolidata, anche se erroneamente, quasi come sinonimi. La nozione di servizio, non è quasi mai qualificata, né rispetto al destinatario, né rispetto alle condizioni di «accesso». Anche quando i servizi vengono qualificati, ad esempio con l'aggettivo «pubblici», la confusione è notevole. Per pubblici si intendono, infatti, sia i servizi con la libera facoltà di accesso per tutti i cittadini, sia l'attribuzione degli erogatori, nonché il fatto che, in contrapposizione a quelli individuali, si tratta di servizi collettivi. Lo stesso concetto di servizio sociale è fonte di equivoci. Si ritiene, infatti, che a questa categoria appartengano praticamente tutti i servizi e non solo quella particolare gamma destinata alle fasce permanentemente o temporaneamente deboli, a causa di condizioni fisiche, sociali, economiche, nonché geografiche.

In questa situazione può apparire singolare che, alla fine degli anni sessanta, sia stato possibile pretendere di «standardizzare» la dotazione di attrezzature/servizi (L. 765/1967 e D.I. 1444/1968) e soprattutto, che, sulla base di tale standardizzazione, si sia potuto operare, praticamente, anche in presenza di un mutamento tanto profondo del significato di concetti quali servizio, pubblico, collettivo, individuale. L'esigenza di porre ordine in questa vicenda è divenuta pressante da quando: sono notevolmente cambiati gli strumenti e gli stili di fare urbanistica, sia per quanto riguarda la dimensione programmatico/programmatoria, che quella attuativa.

Motivazioni altrettanto significative riguardano la questione del bisogno di servizi, generalmente crescente, ma anche sempre più sofisticato, sia per quanto riguarda i servizi consolidati che quelli innovativi, per i primi, soprattutto, in rapporto alla gamma dei soggetti che li esprimono: anziani, giovani, immigrati, popolazione non residente che abita la città o un determinato spazio urbanizzato. La domanda di servizi, infatti, è notevolmente cambiata rispetto a quella degli anni sessanta, oltre che sul piano quantitativo, anche e soprattutto su quello qualitativo.

Tutto ciò costituisce quel complesso di questioni che, generalmente, va sotto il nome di *nuovo welfare*, in contrapposizione a quello semplicemente ed essenzialmente basato sull'istruzione, sulla sanità, sul sistema pensionistico e sull'assistenza sociale. L'effetto della prospettiva del cosiddetto nuovo welfare rende ancora più importanti le questioni dello standard-norma di ispirazione funzionalista, basato solo sulle attrezzature fisiche. Il rilancio recente della pianificazione sociale è espressione di questo nuovo welfare che sul piano istituzionale si esprime con il Dlgs 299/1999 e con la Legge 328/2000, provvedimenti relativi, rispettivamente, all'assistenza sociale e sanitaria, che investono significativamente il problema dello «spazio» (nella gestione dei servizi si passa dalla «unità locale» alla «zona territoriale») anche per quei servizi che non si materializzano in attrezzature.

Ma che cos'è «servizio»? Se si riflette sugli usi di questa nozione, si avverte la curiosa impressione di una dissonanza: mentre da un lato assistiamo al declino, alla marginalità crescente dei servizi sociali e alla loro delegittimazione, dall'altro notiamo che il servizio è la forma organizzativa emergente delle relazioni di produzione e di scambio nella nuova economia «post» o «neo» industriale. Mentre il mondo dei servizi sociali - dove si lavora a riparare il tessuto dei legami sociali - si adegua faticosamente ai modelli organizzativi dell'impresa, nel mondo delle imprese economiche l'efficacia, il vantaggio competitivo, sono ora affidati piuttosto alle relazioni, e alla capacità di produrre relazioni. Prodotto-servizio, produttività delle interfacce, reti, beni relazionali, clienti come co-produttori: la potenza costruttiva della nuova economia ha spostato il suo fuoco dagli oggetti alle relazioni. Il motore di questa economia delle relazioni è appunto il servizio, una forma organizzativa costituita da, e generativa di, relazioni. Invece di ricorrere al vecchio armamentario dell'economia industrialista, per ripensare e riorganizzare i servizi sociali bisogna mettere a frutto

questa forma organizzativa del servizio: sta, in questo, anche, la chiave per ricostituire lo statuto pubblico di generatori di socialità, di istituzioni che affrontano problemi e curano beni, pubblici, comuni, pertinenti alla tenuta e alla qualità del legame sociale. La questione dei servizi collettivi si configura sempre più come problema di bilanciamento temporale dei bisogni e occasione di monitoraggio della domanda in trasformazione per indirizzare e calibrare l'intervento comunale.

I servizi, in questa complessità qualitativa di rispondenza alla domanda di trasformazione sociale e urbana si identificano come la *nuova anima* del piano urbanistico, rinnovando la città attraverso operazioni di politica sociale e urbana. Senza dubbio i servizi sociali sono tra le attrattività di un territorio, di una città; costituiscono gli elementi che contribuiranno a determinare la qualità della vita di quel determinato luogo. Ma nelle aree più deboli, essi svolgono anche la funzione di presidio, di mantenimento delle condizioni minime indispensabili alla popolazione e, indirettamente, alla stessa difesa fisica del territorio.

Per ripensare i servizi sociali è necessario, per un verso, mettere a fuoco i requisiti costitutivi del servizio come forma organizzativa e, quindi, anzitutto il suo potenziale generativo e il presupposto di fondo di questo potenziale: l'investimento sulle relazioni. D'altro canto si tratta di domandarsi quale significato acquisisce l'aggettivo «sociale» con riferimento a questo tipo di servizio, riesaminando, per questa via, la collocazione dei servizi sociali nei processi sociali che generano e rigenerano capitale sociale, dunque, nei processi di trasformazione della ricchezza economica in benessere sociale (e viceversa). I servizi sono relazioni che producono relazioni: essi producono ciò che sono, la stessa materia sociale di cui sono fatti e l'unità di misura che qualifica lo statuto relazionale del processo/prodotto «servizio» è la partnership, la compartecipazione degli attori coinvolti, prestatori e clienti anzitutto, alla produzione dell'eventuale valore aggiunto che vi si crea. Nel caso del servizio, l'azione è costitutivamente interazione: non è prestazione che un agente deputato offre ed eroga in forma di prodotto ad un destinatario, un cliente; è quell'interazione in cui si trasforma, si plasma e si genera quella materia squisitamente intersoggettiva che è costituita di comunicazioni, interscambi, legami sociali, e di soggetti che sono tali in quanto condividono questa materia intersoggettiva. In questo senso il servizio è un processo fondato su, e generativo di, partnership.

Questa rielaborazione della nozione di servizio appare fortemente significativa e pertinente per i servizi sociali. A maggior ragione in questo caso nel quale si tratta di persone, che lavorano con persone, dovrebbe essere opportuno e possibile definire i servizi come flussi di relazioni, di interazioni; e perciò anche il loro prodotto, che in questo caso ha precisamente a che fare con la vita di persone, le loro identità, i loro contesti, andrebbe riconosciuto e perseguito nel suo statuto costitutivamente relazionale. Il servizio si situa e s'identifica nei processi che generano interazioni sociali: soggetti e materie di interazioni, scambi e legami tra soggetti. Ma tutto questo è difficile da perseguire in quanto il campo è ingombro di *frames* cognitivi, che impediscono di mettere a fuoco la natura delle interazioni. Si ragiona e si parla, infatti, di prestazioni: si immaginano i servizi come apparati, macchine, che erogano prestazioni; se ne misura l'efficienza in termini di cose fatte; s'intravedono, a monte, la gerarchia dei poteri e la divisione per competenze e funzioni: servizi come luoghi autarchici, separati tra loro e dalla vita reale.

È difficile configurare interazioni, generative di interazioni e legami sociali, quando l'attenzione è centrata sugli attori, presi separatamente: da un lato l'organizzazione, dall'altro il destinatario, utente o cliente che sia, che comunica in un modo soltanto: chiede. Nel linguaggio corrente sui servizi si configurano interazioni ridotte ad uno stampo: funzionano per esclusione, si comunica attorno ad una cosa soltanto, e in un unico modo, escludendo altre materie, altri soggetti e altri modi di comunicazione; riproducono dipendenza, anzitutto la dipendenza da chi detiene il potere di definire regole e contenuti, linguaggi, dell'interazione. Ma se, come dicevamo, i servizi sociali producono ciò che sono, la stessa materia sociale di cui sono fatti, allora possiamo dire che non c'è interazione, partnership, socialità e soggetti, né come processo, né come prodotto. Nasce spontaneo porsi la domanda: quando e a quali condizioni le interazioni di servizio sono generative di interazioni, partnership, legami sociali? Bisogna mettere a fuoco i modi dell'interazione come il luogo cruciale in cui si elaborano, si creano e si generalizzano forme e significati dei rapporti sociali. Detto in termini più concreti questo quesito implica risposte cercate sul terreno delle forme orga-

nizzative delle interazioni, delle pratiche e delle culture che vi si generano: implica, cioè, uno spostamento dell'attenzione sull'organizzazione dei servizi sociali: il "come", piuttosto che il chi e il che cosa.

Se osserviamo il mondo dei servizi sociali, con questa attenzione, mettiamo a fuoco alcune piste da seguire per cercare risposte al quesito. Le troviamo più facilmente in situazioni di sperimentazione ed innovazione, ma possiamo riconoscerle anche negli interstizi del funzionamento a regime di un servizio convenzionale, pubblico e privato. Una prima pista che si può imboccare, situata a metà strada tra il singolo caso innovativo e le grandi misure di riforma del welfare, consiste nell'osservare programmi e politiche locali a carattere sperimentale. Questo livello intermedio è interessante sia per la dichiarata intenzione innovativa, sia per la presenza degli attori pubblici, le pubbliche amministrazioni anzitutto. Si tratta di vedere se, non solo nella formulazione ma anche nell'implementazione di questi programmi si innescano processi partecipati da più attori, intensificazione degli scambi sociali e apprendimento collettivo; se vi si generano nuove forme di organizzazione, nuovi canali di comunicazione e di conflitto, aggregazioni, dinamiche integrative, ecc.; se insomma vi si configura l'emergere, anche nelle materie sociali, di una logica del servizio.

Alcune indicazioni significative in proposito possono essere ricavate dall'osservazione di progetti complessivi di intervento sociale fondati sul principio stesso della produzione di relazioni, di legami sociali partecipati. Quando per esempio si tratta di innescare un processo di rigenerazione urbana, in un quartiere degradato, attraverso progetti alla cui definizione e implementazione partecipano le istituzioni competenti, gli interessi coinvolti e, anzitutto, i diretti interessati e i cittadini del quartiere. Sono progetti locali che investono risorse e creano spazi per affrontare, contemporaneamente, diversi problemi e per combinare, insieme, diverse competenze settoriali; anche quando partono "dal basso" puntano ad attivare le risorse di attenzione e di potere «dall'alto», dalle autorità pubbliche, in modo che le due spinte convergano sugli obiettivi, favorendo così mutuo apprendimento e socializzazione delle innovazioni.

Certe materie «nuove» facilitano modi di connettersi fondati sul coinvolgimento e perciò generativi di socialità: per esempio le politiche del tempo e gli esperimenti in atto in molte città per innescare cambiamenti nei servizi pubblici agendo sulla variabile degli orari. Uno degli elementi più interessanti in questo ambito consiste nel fatto che vi s'innesci la possibilità per la stessa pubblica amministrazione di apprendere a funzionare secondo la logica del servizio: a disporsi all'ascolto, ad operare per progetti e non per competenze funzionali, a funzionare da animatore e catalizzatore di progetti, ad attivare compartecipazione al proprio interno, e all'esterno alleanze, legami di cooperazione e di conflitto cooperativo tra gli attori interessati. La qualità di questi processi contiene già la cifra della qualità di ciò che vi si produce.

L'importanza di questa dimensione processuale e dei nessi che legano la qualità dei risultati alla qualità dei processi, si conferma e si precisa se si sposta l'attenzione dal livello delle politiche a quello delle pratiche, sul terreno concreto dell'operare quotidiano dei servizi sociali. Qui si apre un'altra pista da seguire per affrontare il quesito su quali forme organizzative di servizio siano generative di interazioni e di legami sociali, dunque di soggetti, nell'ambito dei servizi sociali. Si tratta di sondare la consistenza della materia sociale che i servizi trattano; a Alcuni beni si prestano male a veicolare e generare interazioni sociali: se si tratta di farmaci, per esempio, è più difficile. È più facile invece generare e veicolare interazioni sociali se si trattano materie più complesse, non riducibili ad un unico bene e ad un unico modo di comunicare. Anche nelle aree della riabilitazione, orientata alla validazione e in quelle della lotta all'esclusione, possiamo osservare strategie rivolte a creare o ricreare legami sociali, spazi e motivi per interagire e scambiare, in particolare laddove essi sono assenti, distrutti o bloccati. Qui i beni trattati hanno una valenza esplicitamente relazionale; in queste strategie, in modo rovesciato rispetto alle routine consolidate dell'assistenza, è l'agente erogatore che impara a domandare e ad ascoltare, mentre il cliente, l'utente è valorizzato per le sue capacità da immettere nel progetto in cui è coinvolto. Cambiano le materie dell'interazione: non si trattano cose, ma azioni; all'opera sono modi di connettersi che creano soggetti, che allargano i campi e le capacità di scelta e di interazione, che strutturano, mettono in forma, ambiti di socialità.

Ma cos'è «sociale»? Il sociale possiamo intenderlo come una «categoria». Nell'intervento sociale c'è un contenuto relazionale, che si riscontra nei luoghi della vita quotidiana, quali la famiglia, i luoghi dell'aggregazione e della socializzazione ecc. La «categoria» quindi è in debito verso questi «luoghi», in quanto proprio loro hanno contribuito a definire come «sociali» gli interventi e i servizi. Servizi che, da uno scopo inizialmente assistenziale-riparatorio hanno assunto, in modo sempre più deciso, obiettivi di tutela e di promozione, orientati alla cittadinanza e all'inclusione sociali. Merita un richiamo la famiglia, al cui modello si sono ispirate, in modo più o meno esplicito, molte delle azioni rientranti negli interventi socio-assistenziali, perché la famiglia è il luogo privilegiato per: la soddisfazione dei bisogni; le relazioni di aiuto; l'inclusione sociale e i legami di appartenenza.

Il quesito può essere posto anche in altri termini: in che senso sono «sociali» i servizi sociali? In questione è la natura del prodotto-servizio, e dell'eventuale valore aggiunto che i servizi generano, con riferimento in particolare ai servizi sociali. Questo aggettivo «sociale», non designa una caratteristica costitutiva dei beni erogati o distribuiti dai servizi sociali, né dei problemi o bisogni cui rispondono; semmai è vero il contrario: bisogni e beni diventano sociali in quanto sono definiti come tali e trattati da servizi sociali. È il servizio stesso che - con discorsi e pratiche - attiva ed istituisce lo statuto sociale di beni e problemi. E' dunque l'azione del servizio ad essere, semmai, sociale: l'aggettivo «sociale» non è appropriato quando si tratta per di somministrare, distribuire, dare, ricevere servizi, problemi e beni in gioco. All'opposto, potremmo dire, che i servizi sono sociali quando, e in quanto, producano socialità, in quanto cioè generino e rigenerino legami sociali, comunicazione, cooperazione e conflitto: questo accade quando essi operano in modo da moltiplicare interazioni, linguaggi, motivi e soggetti di interazioni tra gli attori implicati, anzitutto i destinatari. Nei casi in cui questo accade il «valore aggiunto» che così si crea ha statuto sociale. Esso non è misurabile col metro tradizionale dell'efficienza economica e con quello complementare dell'interesse; esso si misura su - e misura - un registro sociale, un bene collettivo che è tale in quanto condiviso. In questi casi né il prodotto né il valore sono privati - benché possano essere molto importanti per il singolo -; essi appartengono al registro di quei beni che sono tali in quanto condivisi, materia di relazioni ed esperienze che attengono alla qualità e allo spessore del tessuto sociale, più concretamente della convivenza civile.

Stiamo parlando di servizio, del suo statuto relazionale e del suo carattere generativo: esso genera forme sociali. Nel caso dei servizi sociali, allora, stiamo parlando di *istituzioni*, da intendersi come quel patrimonio collettivo e comune di intelligenza sociale dedicato a curare, a mantenere vitale il tessuto sociale. Perciò, anzitutto, la qualità dei servizi sociali, in quanto istituzioni, o viceversa, il loro degrado, influisce direttamente sulla qualità - o il degrado - dell'habitat sociale in cui operano. Il loro impatto riguarda la collettività, non i singoli consumatori, clienti o utenti; questo è vero tanto più in quanto essi operino in zone problematiche della vita sociale. Gli spazi in cui i servizi operano, i modi e i risultati, hanno un carattere costitutivamente pubblico, quale che sia la loro collocazione giuridica. In questo senso, nel ripensare i servizi sociali resta invece centrale la questione del loro profilo universalistico o meno, la questione fondativa dei diritti di cittadinanza e della giustizia sociale, che deriviamo dalla tradizione del welfare state.

Che cosa c'è della città nel servizio e che cosa c'è del servizio nella città? Qual è la città che si scorge attraverso l'osservazione dei servizi? Un insieme di variabili dello spazio fisico rimandano al grado di visibilità/invisibilità di un servizio, alla sua opacità o trasparenza, alla connotazione dei confini come spazi di soglia o viceversa di barriera, ma sono soprattutto le pratiche, e dunque le variabili dello spazio organizzativo, a caratterizzare la relazione tra servizio e contesto, città, territorio. La relazione tra l'impianto categoriale dell'organizzazione dei servizi e lo spazio trova una precipitazione fisica in luoghi dei servizi «funzionali» e «specializzati», rispetto ai quali la costruzione di standard si è variamente, e a lungo, applicata. Come la progettazione fisica tende ad operare traduzioni normative e si applica nel disegno di servizi in cui la destinazione d'uso dà forma stringente agli spazi, simmetricamente, si osserva una tendenza dei servizi, da un lato, a sottrarsi all'essere servizio sociale dentro lo spazio pubblico e nel territorio e dall'altro, a simulare dentro i

propri luoghi elementi spuri di quello stesso spazio pubblico urbano. Lo sguardo sugli spazi stretti tra categorie e funzionalismo sollecita interrogativi rilevanti: come maturare le condizioni di una svolta da una logica razional-strumentale ad una logica generativa, entro cui la produzione di spazi dei servizi risponde non solo alle domande “dove” e “quanto”, ma anche alla domanda “come” e “con chi”?

I modi in cui i servizi territoriali si integrano con il territorio sono strettamente connessi ai loro spazi e agli usi che di questi spazi vengono fatti. Da un lato, troviamo allora i servizi il cui rapporto con il territorio si esaurisce nella forma del bacino di utenza e i cui confini separano rigidamente l'interno dall'esterno. Questi *confini-muri* possono essere costruiti da una pratica dell'intervento improntata allo specialismo, che rimanda all'esistenza di un circuito dell'assistenza, in rapporto al quale sono definiti i limiti, fisici e no, dell'azione del servizio, oppure possono trarre origine da una pratica di gestione “privatistica” degli spazi del servizio. Dall'altro lato, troviamo, invece, servizi che tentano, con esiti più o meno positivi, di costruire i loro confini come *ponti* nel territorio, aprendosi a una definizione dinamica dei loro spazi e della loro organizzazione nell'interazione con l'esterno. Si va, allora, dai servizi che tengono semplicemente la porta aperta, senza però alimentare esplicitamente una dinamica interno-esterno, ai servizi che provano ad attivare il confine, attraverso un'offerta di spazi prima ancora che di attività improntata alla «vaghezza». È questo un primo passo verso il superamento di una logica del servizio che si esaurisce nei limiti dell'intervento specialistico o della pratica privatistica, per riconoscere, nel territorio, lo spazio, insieme dei problemi e delle risorse con i quali confrontarsi e lavorare.

### *2.1. Logiche e strumenti delle “nuove” politiche socio-assistenziali*

I principali cambiamenti che insistono sul piano delle logiche e degli strumenti d'azione sono legati ai requisiti di integrazione, partecipazione, condivisione delle responsabilità e radicamento nel territorio delle politiche sociali e fanno parlare, oggi, di welfare municipale. Tali cambiamenti si raggruppano nel Piano di zona, art. 19 della Legge 328/2000, che rappresenta lo strumento privilegiato delle funzioni di governo locale delle politiche socio-assistenziali. Qual è l'architettura e la filosofia di fondo.

Il piano zonale si colloca in un disegno della pianificazione “a cascata”, i cui livelli e attribuzioni principali sono:

- lo Stato: adotta il piano nazionale che precisa i principi generali, gli obiettivi prioritari, i livelli essenziali dei servizi e degli interventi;
- le Regioni: adottano i piani regionali e provvedono all'integrazione socio-sanitaria (coerentemente con il piano sanitario regionale) e al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro;
- i Comuni, cui competono in generale le funzioni amministrative e la co-programmazione, attraverso i Piani zonali, lavorano all'individuazione degli obiettivi strategici, delle priorità d'intervento e delle relative risorse e modalità organizzative; la fissazione dei requisiti di qualità; la definizione delle modalità dell'integrazione fra servizi e prestazioni, del coordinamento fra i diversi soggetti pubblici (in verticale e in orizzontale) e con i soggetti e le organizzazioni operanti nell'ambito della comunità.

La filosofia procedurale su cui poggia il Piano zonale è quella tipica della pianificazione ed esso si candida a essere l'espressione principale della capacità di governance del welfare municipale, con riguardo alla progettazione, all'attuazione e alla valutazione dei servizi e degli interventi. O anche: della qualità dell'arbitraggio svolto dall'amministrazione locale nelle reti degli attori coinvolti dal disegno e dall'implementazione delle politiche socio-assistenziali al livello locale.

Proprio per questo, la qualità del piano è legata sia ai suoi contenuti sia ai processi della sua costruzione, sui quali il piano nazionale insiste molto, precisando i requisiti che ne configurano la qualità partecipata: concertazione, comunicazione, definizione delle responsabilità, valorizzazione delle risorse della comunità locale.

Va da sé che s'intravedono sullo sfondo alcuni rischi: un rischio è legato all'architettura della pianificazione: si tratta di un'architettura che assegna gradi significativi di discrezionalità, in prima battuta, alle Regioni e, in seconda battuta, ai Comuni, giocando a favore, da un lato, della flessibilità, ma al tempo stesso, lasciando aperta la strada al rischio che persista la disomogeneità territoriale delle politiche socio-assistenziali. Un altro rischio è che le amministrazioni locali si trovino schiacciate da un sovraccarico di richieste di pianificazione o, quanto meno, incalzate dalla necessità di individuare dispositivi di coerenza fra pianificazioni che riguardano livelli diversi, ma collegati (mi riferisco alla Legge 285/97, ai Piani delle Asl, al piano nazionale e quello regionale). Un ultimo rischio è che la regia, sia in orizzontale che in verticale, sia debole o assente: qualcosa del genere, per quanto attiene il livello orizzontale, è già visibile nelle esperienze appena concluse nell'ambito della prima triennialità della Legge 285/97.

Quanto al rapporto fra Enti locali e terzo settore, è noto che pesa molto, in Italia, la tendenza al «gioco delle parti» fra i due poli della dipendenza particolaristica e della separatezza. Serve qui sottolineare, al riguardo, due punti enunciati con estrema chiarezza nel piano, riferiti, in modo specifico, al rapporto fra Enti locali e terzo settore in caso di affidamento di servizi:

- anche in caso di gestione privata-accreditata di servizi, il soggetto pubblico è garante della qualità degli interventi;
- nelle procedure di scelta dei fornitori privati, è fatto divieto di ricorrere alla gara al massimo ribasso e viene incoraggiato l'uso dell'appalto concorso, in quanto formula contrattuale che tiene insieme criteri di qualità e criteri di economicità.

Le aree d'intervento e le tipologie dei servizi: l'importanza del come

Come s'intravede da quanto detto fin qui, una direttrice importante è di tipo trasversale. Si tratta dell'attenzione dedicata, e insistentemente argomentata, ai processi di costruzione e implementazione del nuovo impianto delle politiche socio-assistenziali e della collegata insistenza sulla partecipazione come criterio di qualità di questi processi. Più specificamente, il criterio della partecipazione è centrale, sia rispetto alle dinamiche della concertazione e della negoziazione che intervengono nella governance locale, sia rispetto alle istanze di coinvolgimento della comunità (partecipazione alle scelte sulle strategie di offerta e sugli standard di qualità, promozione della cittadinanza attiva) cui sono, in gradi diversi, orientati i pilastri metodologici del nuovo impianto e, di conseguenza, la loro costruzione: il Piano zonale, ma anche il sistema della qualità sociale e la carta dei servizi.

Come è noto, il superamento della frammentazione e dell'eterogeneità, su base territoriale, degli assetti della protezione in campo socio-assistenziale è ancorato al livello essenziale di servizi e interventi che dovrà essere assicurato in tutto il territorio nazionale e che ciascun Piano zonale dovrà prevedere per ciascun ambito territoriale.

Il piano nazionale segue un doppio passo: specifica, per ogni obiettivo prioritario, le misure e i servizi da realizzare; precisa le aree di bisogno e le corrispondenti tipologie di servizi e prestazioni. Questo doppio passo sembra corrispondere a un doppio respiro della programmazione: alla ricchezza e alla diversificazione di misure e servizi, che vengono precisati a proposito di ciascuno obiettivo, fanno da contrappunto le linee assai scarse e generiche di quanto specificato a proposito dei servizi e delle prestazioni che costituiscono il livello essenziale.

Le tipologie di servizi e prestazioni, articolate per macro categorie e programmate e realizzate per rispondere alle esigenze proprie delle aree di bisogno, sono definite con riferimento a quanto previsto dall'art. 22, comma 4, della Legge 328/2000, come segue:

- servizio sociale professionale e segretariato sociale per l'informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari,
- servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari
- assistenza domiciliare;
- strutture residenziali e semi -residenziali per soggetti con fragilità sociali;
- centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Dando uno sguardo d'insieme, le tipologie di servizi rientrano nei seguenti filoni principali:

- sostegno delle responsabilità familiari;
- potenziamento dei servizi domiciliari (anziani, minori, disabili);
- potenziamento degli spazi e delle forme d'intervento improntate all'apertura verso la comunità locale (centri diurni e strutture residenziali per anziani aperti al quartiere e al rapporto fra le generazioni), all'ascolto dei soggetti (luoghi di ascolto giovani), all'accoglienza e a soluzioni residenziali di tipo familiare e/o comunitario (gruppi appartamento per adolescenti, mini-alloggi per anziani), alla bassa soglia (servizi per senza fissa dimora nei quartieri di particolare frequentazione, servizi di strada per minori).

Bisogna sottolineare, in particolare, due aspetti:

- nella spinta alla domiciliarizzazione e alla modularità dei luoghi e degli spazi della “cura” convergono due finalità complementari fra loro: il sostegno alle responsabilità familiari di cura e la de-istituzionalizzazione;
- assume centralità una logica dell'inclusione declinata come capacità d'ascolto, flessibilità/permeabilizzazione dei confini istituzionali, diversificazione dell'offerta, allargamento degli spazi di partecipazione.

In realtà il basso livello di coerenza della legge può tradursi nella persistenza, in gradi per ora imprevedibili, della disomogeneità territoriale dei servizi e degli interventi. La disomogeneità è un problema se, e quando, è associata alla disuguaglianza dei diritti di accesso, a condizioni di benessere. Cosa diversa è, invece, la necessità di calibrarsi su differenti capacità di uso dei diritti, delle risorse e dei beni, in quanto i diritti sociali, per essere esercitati in concreto, richiedono, che si assumano come parte in causa le differenze fra soggetti.

#### Le implicazioni spaziali

Soffermiamoci sulle implicazioni “spaziali”, e cioè dislocazioni nello spazio e setting fisico delle configurazioni organizzative, delle nuove politiche socio-assistenziali. Occorre precisare, per prima cosa, che sia la Legge 328/2000, che il piano nazionale, non intervengono direttamente sulla questione degli spazi. Gli spazi costituiscono lo “schema di regolamento sui requisiti minimi strutturali e organizzativi, per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziali” (art. 11 della legge suindicata). In tema di spazi, lo schema prescrive che le strutture diurne e residenziali rispettino i due requisiti di tipo strutturale di seguito riportati:

- ubicazione in luoghi abitati facilmente raggiungibili con l'uso dei mezzi pubblici, comunque tali da permettere la partecipazione degli utenti alla vita sociale del territorio e facilitare le visite degli ospiti delle strutture;
- dotazione di spazi destinati ad attività collettive e di socializzazione, distinti dagli spazi destinati alle camere da letto, organizzati in modo da garantire l'autonomia individuale, la fruibilità e la privacy.

Sono criteri, questi, nei quali è centrale l'apertura e l'accessibilità; la loro importanza è legata sia ad istanze di partecipazione nel territorio, che ad istanze di permeabilizzazione. Si ritrova anche un requisito noto: la separazione fra spazi privati e spazi della socialità, come criterio per assicurare il rispetto di parametri di qualità residenziale diversi e non coincidenti fra loro (privacy, autonomia individuale, fruibilità, socialità). Sembra che coesistano, o, forse, potremmo dire si polarizzano, due corredi opposti di criteri spaziali delle politiche e dei servizi socio-assistenziali. Un doppio binario, due corredi che corrispondono a due tipologie del sistema di servizi separate fra loro. Un corredo è quello che s'intravede in filigrana nella riforma e più in concreto è già visibile come corredo emergente da alcune pratiche in corso, per esempio nelle esperienze attuate nella prima triennalità della Legge 285/1997. Esso prende vita anche sull'onda delle forme organizzative emergenti, più in generale, nelle sperimentazioni in corso nei welfare mix e nei cosiddetti mercati sociali: servizi-servizio, servizi attenti alla prossimità, servizi orientati all'empowerment, ecc. Esso fa perno su:

- piccole dimensioni (nel caso di strutture residenziali, si tratta di modelli di tipo familiare o comunitario; nel caso di servizi, di spazi micro diversificati, modulari, integrati);
- accessibilità;



- flessibilità (apertura-permeabilizzazione, personalizzazione-diversificazione, partecipazione).

Si vedano, a proposito, i progetti realizzati nell'ambito della Legge 285/1997, i nuovi modelli di servizi socio-educativi per l'infanzia come sistemi integrati di servizi, diversificati e complementari fra loro: micro-nidi, spazi-gioco ludoteche, babysitteraggio domiciliare, spazio-ascolto; potremmo dire, luoghi/spazi mobili, dell'accoglienza, dell'ascolto, della cura, dell'empowerment e porte aperte e luoghi/spazi itineranti, di bassa soglia<sup>75</sup>, derivanti dalle acquisizioni critiche sulla fissità dei luoghi, e degli spazi dei servizi, come fattore decisivo del profilo limitato e protetto dei servizi; centralità della messa in tensione-contaminazione interno/esterno, portare dentro, andare fuori. (Rossi Doria, 1999).

L'altro corredo ruota attorno alle caratteristiche tipiche delle istituzioni totali, ricombinate e declinate in molte delle configurazioni organizzative in cui oggi si concretizzano le politiche socio-assistenziali: ad esempio le strutture residenziali per minori e le residenze per anziani. Queste configurazioni da un lato restano in posizione marginale, se non sono separate dal punto di vista funzionale rispetto al sistema dei servizi, dall'altro lato costituiscono il nocciolo duro e persistente dell'istituzionalizzazione. Tale corredo fa perno su: grandi dimensioni, chiusura, autoreferenzialità; standardizzazione, spersonalizzazione, costrizione; potremmo dire porte chiuse e luoghi fissi, della protezione, della cura-tutela, ecc.

### 3. L'alfabeto delle donne per una pianificazione dei servizi "differente"

La separazione dei luoghi di lavoro rispetto a quelli di residenza, la creazione di spazi di lavoro monofunzionali, senza servizi e con accesso difficile, l'assenza di lavoro nelle zone residenziali, la scarsità di attrezzature per la cura di coloro che non sono autonomi, vicine agli spazi residenziali o vicine o al luogo di lavoro la distanza del posto di lavoro e, quindi, la predominanza dell'uso del trasporto privato per raggiungerlo, la scomparsa progressiva del piccolo commercio, la proliferazione delle grandi superfici, sono tutti fattori che pregiudicano sproporzionalmente le donne.

Nelle scelte progettuali che vengono fatte, spesso, ci troviamo di fronte alla rimozione del proprio corpo, la paura della sua trasformazione e vulnerabilità: mancano le persone, quelle vere, vecchie, grandi, piccole, sane e malate. È come se le città non riuscissero a garantire a tutte le persone di abitarla pienamente ad ogni età e condizione.

Gli effetti negativi di una pratica di zonizzazione rigida già sono stati accennati ripetutamente. La separazione delle funzioni aumenta il numero e la lunghezza degli spostamenti e rende difficile la realizzazione della *catena* delle mansioni necessarie per la vita quotidiana. Tuttavia, gli svantaggi che comporta una zonizzazione rigorosa non devono portare ad una delegittimazione semplicistica di questa tecnica, che continua ad essere elemento centrale dell'urbanistica. La zonizzazione assicura la creazione di spazi di qualità e la manutenzione dei valori ambientali delle parti consolidate della città, proibendo, per esempio, la costruzione di grandi edifici per uffici in distretti

<sup>75</sup> La legge 328/2000, di riforma dell'assistenza riconosce i servizi a bassa soglia come uno degli strumenti cardine per innovare le politiche sociali. I servizi a bassa soglia giocano un ruolo centrale per ripensare i processi organizzativi e gli standard di trattamento nei servizi sociali. L'espressione «bassa soglia», che oggi gode di un formale riconoscimento istituzionale, nasce dalle pratiche e dagli obiettivi delle esperienze di innovazione e de-istituzionalizzazione dei servizi sociali nel settore dei minori, delle persone senza fissa dimora, della psichiatria e delle dipendenze. La «bassa soglia» costituisce un criterio guida per innovare le politiche sociali e ripensare la qualità organizzativa dei servizi sociali: in primo luogo, l'indicazione contenuta nella legge fa riferimento al concetto di «abbassare la soglia», non di istituire degli standard fissi che dicano, inequivocabilmente, quale sia il livello appropriato di una soglia bassa. In secondo luogo, tematizzare la bassa soglia, implica la centralità della dimensione organizzativa dei processi con cui si «abbassa la soglia» e si riducono le difficoltà di accesso ai servizi sociali.

Da una prima analisi delle esperienze innovative che sono servite da punto di riferimento per elaborare la categoria di «servizio a bassa soglia», emergono due caratteri intrinseci ai processi con cui abbassare la soglia: a) sono esperienze effimere e locali, tendenzialmente poco stabili, singolari, e difficilmente riproducibili; b) combinano le risorse che trovano a loro disposizione su un territorio, realizzando dei mix estremamente specifici fra pubblico privato. A volte vengono aperti da organizzazioni del terzo settore, in stretta collaborazione con le amministrazioni locali interessate ad innovare le caratteristiche organizzative dei servizi sociali. In altri casi, ad esempio in riferimento alle pratiche di de-istituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici, abbassare la soglia ha portato i servizi pubblici ad aprire cooperative sociali, pur mantenendo strette *partnership* con la pubblica amministrazione.

residenziali di densità media o medio-bassa, o proteggendo l'esistenza di funzioni deboli. Quello che è necessario è sviluppare una tecnica di zonizzazione flessibile che includa gradi di compatibilità, fra gli usi, in funzione dei suoi effetti sociali, visivi, economici, in modo che si possa alimentare la mescolanza e la diversità degli usi senza pregiudicare le caratteristiche urbane del quartiere o della città. Un terzo aspetto che contribuisce a creare spazi urbani che favoriscono poco la vita quotidiana è la frammentazione settoriale dell'azione a tutti i livelli, che contribuisce, come la zonizzazione, a generare parti funzionali della città che mancano della complessità di una città reale. Questa forma di pianificazione contribuisce alla uniformizzazione e, allo stesso tempo, alla frammentazione, rende difficile l'innovazione, tanto nella concezione iniziale del progetto, come nello sviluppo di lunga durata dello spazio urbano così creato, genera rigidità e rende difficile lo sviluppo ed il completamento progressivo della città, non favorisce l'inclusione, né la partecipazione, delle persone residenti, nella trasformazione e l'adattamento dello spazio. Rende difficile, quindi, l'appropriazione dello spazio urbano e l'identificazione con esso e riduce le possibilità di integrazione delle necessità complesse e diverse, che sarebbero possibili nei processi di pianificazione e gestione più integrati e, allo stesso tempo, più inclusivi.

Le donne, che espletano un lavoro di cura e sono incaricate della riproduzione sociale, dipendono molto più degli uomini dai servizi e dalle attrezzature pubbliche. E così sono danneggiate quando si dà priorità all'investimento in strade ad alta velocità, rispetto al trasporto pubblico; all'investimento in grandi infrastrutture di supporto alla competitività internazionale di una città, di fronte all'investimento in attrezzature sociali, comprese quelle destinate alla cura delle persone non autonome; all'investimento in grandi impianti sportivi o di svago, di fronte alle piccole attrezzature di quartiere. In generale, quando si dà priorità al *grande e visibile* sul *piccolo e di base*, che molto spesso non si vede, o non ha la visibilità necessaria per essere preso in considerazione, e, per questo, non interessa a nessuno, né ai tecnici e né alla classe politica.

Incorporare la visione delle donne nella pianificazione territoriale significa visualizzare le disuguaglianze, l'impatto differente sulla vita quotidiana di uomini e donne dello spazio fisico, l'offerta di beni e servizi, l'accessibilità di essi, ecc., per orientare azioni che promuovano l'equità di genere tanto a livello dell'accessibilità al territorio, quanto della partecipazione negli ambiti decisionali. Il diritto alla città non appare come un diritto universale e diventa necessario, pertanto, identificare gli elementi fisici e sociali che ostacolano, o favoriscono, l'accesso e la riappropriazione della città, al fine di portare strumenti per il disegno e l'implementazione di politiche pubbliche urbane con prospettiva di genere. L'analisi parte dalla premessa che le città sono state costruite e pianificate da una concezione della vita quotidiana che risponde alla divisione sessuale del lavoro e si dicotomizza nello spazio pubblico e privato, che storicamente si è, rispettivamente, riferito al genere maschile e a quello femminile. Al tempo stesso la società si è trasformata, ma la sua organizzazione fisica ed i suoi tempi, non hanno accompagnato le nuove necessità nate da questi cambiamenti, impattandosi, in modo particolare, nella qualità della vita delle donne, con seri ostacoli per conciliare la sfera privata con quella pubblica.

Si pongono alcune domande fondamentali: uomini e donne hanno necessità differenti nello spazio urbano? Quali? In cosa consistono? E, per concludere, come può la pianificazione contribuire a ridurre le disuguaglianze che possono derivare da una soddisfazione disuguale di quelle necessità? Cercheremo di rispondere a questi interrogativi attraverso alcune parole chiave che permettono di esplorare il modo in cui le donne guardano la città ed i suoi servizi.

Innanzitutto si è tentato di tenere in considerazione le seguenti dimensioni dello spazio pubblico: la dimensione *fisica* (accessibilità, infrastrutture); *sociale* (chi usa lo spazio, come lo usa, quali sono gli ostacoli che si incontrano); *culturale* (quali sono i ruoli assegnati a donne e uomini e quali i loro comportamenti nell'uso dello spazio pubblico); *sicurezza urbana* (rintracciare le problematiche che rappresentano una difficoltà per la mobilità delle donne); *politica* (guardando agli aspetti della partecipazione delle donne allo spazio decisionale e alla gestione della città, per cercare di creare condizioni di maggiore equità). Da ciò deriva che i termini rintracciati all'interno del pensiero e delle pratiche delle donne, e che saranno oggetto di riflessione, sono: temporalità; prosimità; generazionalità, nel senso di attenzione alle stagioni della vita; accessibilità e mobilità nei

trasporti; sicurezza; flessibilità degli spazi; multifunzionalità, nel senso di integrazione delle funzioni; complessità; partecipazione.

### *Temporalità*

Per rispondere alle nostre domande bisogna, allora, mettere in luce, dare la visibilità alle mansioni che le donne svolgono nella loro vita quotidiana e di vedere che cosa comporta il loro punto di vista nell'organizzazione dello spazio delle città e per fare questo ricorriamo al concetto di *catena delle mansioni*, che consente di legare il tempo con lo spazio della vita quotidiana. I compiti che una madre che lavora svolge durante la giornata potrebbero essere i seguenti: prendere a scuola i propri figli, recarsi al lavoro, approfittare dell'orario del pranzo per fare altro, come la spesa o le faccende domestiche, andare a riprendere i figli dalla scuola ed accompagnarli in strutture extrascolastiche o sportive, o giocare al parco; forse accompagnare la nonna dal medico; forse fare qualche acquisto; ritornare a casa; preparare la cena e svolgere altri compiti domestici. Ognuna di queste mansioni si svolge in un luogo differente della città, o esiste un concatenamento di azioni all'interno di questa catena: luoghi di residenza, centri educativi, centri sanitari, posti di lavoro, centri sportivi, parchi, spazi commerciali. In ognuno di questi luoghi dovrà muoversi con il minor costo, la maggiore comodità ed il minor tempo possibile, nelle ore in cui può svolgere le mansioni o nelle ore in cui i servizi sono aperti.

Nelle città contemporanee, in cui le attività sono separate nello spazio, come conseguenza della pratica di zonizzazione che separa le funzioni e segmenta il tempo, fare tutte queste cose in un solo giorno può trasformarsi in una corsa contro l'orologio. A volte può persino essere impossibile: dipenderà dalla possibilità di coprire le distanze fra i luoghi, con i mezzi di trasporto, e dal tempo a disposizione. Per questo le politiche temporali cercano di conciliare gli orari dei servizi pubblici e commerciali alle necessità della vita quotidiana: in questo senso esse sono complementari ad una pianificazione sensibile al genere.

Le limitazioni che la struttura spazio-temporale delle città impone alla vita quotidiana possono restringere il campo delle scelte di vita delle donne: se non esistono le attrezzature necessarie per la cura di coloro che non sono auto-sufficienti (anziani, bambini, ecc.), o un trasporto pubblico efficace, le donne avranno limitate possibilità di lavoro remunerato. Se lo spazio pubblico, che separa la casa dalla fermata dei mezzi pubblici, è insicuro, le donne, soprattutto quelle più anziane, vedranno seriamente limitata la loro libertà di movimenti, specialmente al crepuscolo e, di conseguenza, anche le loro possibilità di accesso al lavoro ed allo svago. La realtà urbana pensata sulla base di una divisione sessuale del lavoro ha portato a spazi specifici per il lavoro, spazi per la vita domestica, trasporto basato su mezzi privati, assenza di attrezzature per la cura di coloro che non sono autosufficienti, piccolo commercio di quartiere che sparisce, scarsità di piccole attrezzature di prossimità che, invece, facilitano la creazione di reti di supporto informale fra amicizie, vicinato e donne nella stessa situazione, concentrazione di centri commerciali al di fuori delle città, tendenza a creare grandi attrezzature sportive e di svago, principalmente accessibili con mezzi privati o con grande difficoltà con il trasporto pubblico, al posto di piccole attrezzature di quartiere accessibili a piedi e, in generale, una inadeguatezza della struttura urbana alla catena delle mansioni che deve rendere possibile la conciliazione tra vita di lavoro e vita familiare.

### *Prossimità*

Le donne non sono un gruppo omogeneo: hanno necessità diverse. Il fatto di essere uomo o donna attraversa tutte le categorie sociali e, per questo, non si può parlare di un'esperienza di vita unificante dell'essere uomo o donna, ma di una diversità delle esperienze. Le principali necessità differenziate fra le donne obbediscono alle diverse combinazioni del genere con l'età, la razza, la classe sociale, lo stato civile e l'avere altri a carico, di modo che tali necessità sono maggiori per le donne che devono prendersi cura di persone non autonome, per le donne capofamiglia, per le anziane, per le immigrate e si rinforzano nel caso in cui di una di queste caratteristiche si combina con le altre. Si è menzionata la catena delle mansioni che impegna le donne che lavorano: il doppio carico

di lavoro che esse svolgono si va a sommare alla giornata di lavoro normale e al tempo necessario per fare i lavori domestici. Le donne con persone non autosufficienti a carico (anziani, bambini, ecc.), dipendono dalla presenza o meno, sul territorio, di attrezzature di prossimità, come asili nido e centri di assistenza a persone anziane.

Le madri sole, poi, con familiari a carico sono uno dei gruppi sociali più vulnerabili perché sono in un cerchio vizioso: se si prendono cura dei propri figli non possono lavorare, e per lavorare devono pagare una persona che le sostituisca nelle faccende e nel lavoro di cura. Queste donne hanno una grande debolezza economica e sono completamente dipendenti dall'esistenza di servizi urbani di prossimità, comprendendo anche attrezzature, trasporto pubblico e residenza.

Un fattore decisivo che incide nelle necessità spaziali delle donne è il proprio livello di rendita, come conseguenza della scarsa integrazione nel mercato del lavoro. Il livello di rendita delle donne è più basso di quello degli uomini e in più, come conseguenza della persistenza di pratiche discriminatorie nel mercato di lavoro, le donne si concentrano in impieghi tipicamente femminili (segregazione orizzontale), poco remunerati, e professionalmente nelle posizioni più basse (segregazione verticale). In particolare, l'inesistenza di attrezzature vicine alle abitazioni per la cura può significare l'esclusione dal mercato del lavoro per quelle donne le cui risorse economiche non permettono loro di pagare un aiuto domestico o l'asilo nido, o di raggiungere qualsiasi posto di lavoro. Lo stesso accade per le persone non autonome, come i diversamente abili o gli anziani. La previsione di attrezzature per la cura è un elemento chiave affinché le donne possano accedere al lavoro in condizioni di uguaglianza di opportunità.

Nella città, sistema complesso di relazioni, la strategia della prossimità nasce e cresce come esigenza di ricomposizione e convivenza. La prossimità può caratterizzare gli edifici, gli insediamenti, le trasformazioni che in un dato territorio si realizzano, troppo spesso, in maniera verticale, cogliendo quello che ogni individuo, o la collettività, in un territorio realizza o apporta al di fuori di soluzioni formali preconfigurate. Lo spazio abitato, sia esso piazza, strada o edificio può connotare positivamente i vari vissuti che vi si intrecciano.

L'azione di prossimità, l'essere "dentro" i problemi, costruendo e valorizzando, dall'interno, percorsi di autopromozione, diventa, in tal modo, l'azione strategica che permette l'individuazione di azioni costruttive e positive. La strategia della prossimità consente, inoltre, l'individuazione e la costruzione di percorsi capaci di innescare evoluzioni positive e virtuose in grado di interagire con la complessità delle relazioni e dei processi, rendendo più agevole la comunicazione fra soggetti appartenenti a culture o raggruppamenti sociali diversi.

### *Generazionalità*

Anziani e bambini hanno specifiche necessità di cura, accessibilità, mobilità, residenza, qualità e sicurezza nello spazio pubblico. Possiamo pertanto affermare che le necessità, all'interno della città, sono di tipo *trasversale*. Basti pensare a quanto sia importante per queste fasce più deboli creare condizioni di sicurezza e accessibilità che permettano loro di spostarsi con maggiore autonomia all'interno degli spazi di una città: marciapiedi stretti, eccessiva velocità delle auto, mancanza di piste ciclabili, il cattivo stato del fondo stradale o il tempo di un semaforo verde, sono questioni chiave per queste categorie di persone.

L'indicatore della qualità della vita nella città è il corpo nel suo gesto quotidiano che si coordina per salire gradini e marciapiedi, che gioca, che va in bicicletta, che attraversa strade, siede, stringe mani, intesse relazioni, pratica sport: è la città di tutti e tutte. E abitare con consapevolezza ogni frammento di città è il primo modo per partecipare a progettarela coralmente. Questo è il requisito qualitativo di fondo perché essa possa esprimere ed accogliere creativamente le diverse provenienze, culture, religioni, percorsi di vita di donne e uomini di ogni età.

Si dice spesso che una città a "misura" di bambino è una città per tutti e questa affermazione non vuole esprimere la scelta di privilegiare i bambini rispetto ad altre categorie "deboli", come per esempio, anziani o disabili, cc., ma un modo di fare la città, basato sulla relazione con le persone reali perché essa possa accogliere, valorizzandole, tutte le differenze e le specificità di chi la abita, in qualunque tempo, in qualunque stagione della sua vita.

Poter danzare la città in ogni suo frammento significa abitare uno spazio pensato e costruito per rispecchiarne anche il corpo e la sua inarrestabile trasformazione. Questo comporta la definizione di alcuni obiettivi, come contribuire a rendere - anche nei suoi spazi - la città più solidale con chiunque la viva: è questo l'obiettivo di fondo per racchiudere in sé una molteplicità di intenti; suscitare e alimentare la cultura della città accessibile, cioè della città che si modella e si trasforma sui tempi, cicli e percorsi di vita delle persone reali; sperimentare una formazione dove, costante, è il dialogo con la complessità della realtà urbana e determinante è il condividere con gli abitanti i loro spazi di vita; promuovere ed educare alla partecipazione per sentire di appartenere alla città; ricostruire reti interpersonali e sociali tra gli abitanti e in particolare fra giovani e anziani.

In un percorso di analisi della qualità urbana, sarà importante l'individuazione e la catalogazione delle fonti di pericolo negli alloggi, dove abitano anziani e bambini; il rilievo e la mappatura dei nodi di conflitto per l'accessibilità degli spazi urbani, chiusi e aperti, pubblici e privati, circoscritta agli spazi che caratterizzano il loro percorso quotidiano. Il tutto attraverso un approccio che considera, questo tempo dell'esistenza, come naturale; un approccio che non farà emergere soltanto le cosiddette barriere architettoniche, ma anche disagi, esigenze, bisogni, aspettative in relazione ai processi di trasformazione del contesto. Ed inoltre farà emergere le diverse soggettività e le esigenze legate alla differenza di genere. Essere vecchi non significa essere malati o disabili, ma vivere quella stagione della vita dove si ha necessità di tempi più lenti, di camminare sapendo che ci si può riposare lungo il percorso, di concentrare e centellinare le proprie energie per mantenere la propria integrità e autonomia, per affrontare, nelle migliori condizioni, il tempo che rimane. Una complessità che nessun "utente tipo" può rappresentare e da assumere come ricchezza e risorsa dei progetti che ri-definiranno spazi pienamente vivibili per tutti.

Uno spazio è accessibile quando chiunque può viverlo pienamente, cioè può abitarlo e goderlo in ogni suo aspetto spaziale e funzionale, compresi i servizi e le attività che in esso vi si svolgono. Alcune soluzioni adottate per garantire l'accessibilità degli spazi, mi riferisco agli interventi conosciuti come "eliminazione delle barriere architettoniche", riflettono l'ideologia della marginalità. Una rampa inclinata accessibile è utile a più persone, non soltanto a chi si muove con difficoltà, ma anche ad una mamma con bambino piccolo su passeggino, un operatore/trice che trasporta libri, pacchi e simili con carrello, chi cammina lento, un bambino: tutti potrebbero preferire la rampa alle scale. Riservarne l'uso esclusivamente ad una categoria di persone, attraverso catene e cartelli di divieto, è una scelta che riflette un approccio culturale emarginante, che porta ad escludere l'adozione di soluzioni che integrano le esigenze e i bisogni delle diverse persone e soggettività che abitualmente animano gli spazi. Una rampa inclinata, necessaria per superare un dislivello, deve essere curata in ogni suo aspetto, dai materiali, ai colori, alla forma del corrimano, per avere un aspetto gradevole. Spesso le rampe realizzate sono come delle orribili protesi; viceversa potrebbero essere assunte come elementi che contribuiscono a valorizzare e caratterizzare uno spazio, diventando anche un elemento che facilita l'orientamento all'interno di una struttura articolata e complessa. Scelte progettuali condivise in quanto scaturiscono da una conoscenza puntuale dei luoghi, dei problemi e dei bisogni delle persone ci portano ad una progettazione non solo per, ma con gli abitanti d'ogni età.

Curare lo spazio significa curare le città, ridisegnarle perché riflettano la natura e quindi anche la naturalità della trasformazione dei tempi e cicli di vita d'ogni persona, significa curare anche chi le abita. Curare chi le abita, significa riconoscere ed esprimere progettualmente, il valore e il ruolo che ha ogni spazio della città e non solo in un percorso terapeutico, ma in tutti gli istanti della quotidianità.

Le città contemporanee sono diventate delle realtà dove, fra le altre cose, è sempre più difficile incontrarsi, scambiare esperienze e tempo per raccontare, ascoltare, giocare. Nei nostri rapporti interpersonali, l'importanza della fisicità della relazione e dello scambio, spesso è messa in ombra e condizionata da un uso non appropriato dei moderni mezzi di comunicazione che contribuiscono a rendere perfino gli spazi della quotidianità virtuali. Metafore di una città senza corpi, tempi, natura; contesti e luoghi dove abitare insieme con gli altri diventa sempre più difficile. Rendere lo spazio

sensibile significa anche essere attenti con tutti i sensi, con tutto il corpo. Lo spazio che abitiamo non è una materia inerte, è parte ed espressione di noi in ogni tempo della nostra esistenza.

È necessario conoscere i corpi per adeguare l'ambiente costruito alla loro naturalità. Naturale è il corpo che si trasforma rispetto alle diverse stagioni dell'esistenza, rispetto ad eventi tali da segnarlo e cambiarlo in modo temporaneo o permanente. Ma alla cultura della città della merce e dei tempi veloci, è estraneo il concetto che nessun stato dell'essere è permanente e, forse, bisogna cominciare a sciogliere il nodo, riconoscendo, per prima cosa, che la nostra naturalità è un valore, come lo è la nostra diversità. L'aspettativa di abitare in uno spazio di vita più attento e in armonia con il nostro corpo che si trasforma costantemente, che ha o può aver bisogno di procedere più lentamente o di sostare e riposarsi lungo un percorso o di attraversare senza dover correre, è un bisogno sentito e condiviso da chi abita la città.

### *Accessibilità e Mobilità*

Se è vero che le persone sono un mosaico multicolore dove ogni tassello è prezioso, insostituibile, diverso, allora, basterà che manchi solo uno di questi tasselli per turbare un'armonia fatta di colori dalle infinite sfumature, di forme dalle svariate misure e superfici che insieme danno senso e raccontano la trama, racchiusa nella composizione. Per questo bambine e bambini, ragazze e ragazzi, giovani, uomini e donne, anziane e anziani, persone grandi e piccole con delle disabilità motorie e/o sensoriali, temporanee o permanenti, devono essere visibili in ogni spazio della città.

Bisogna cominciare a parlare di cultura dell'accessibilità e a sviluppare nelle persone maggiore consapevolezza sulla connessione fra accessibilità (qualità urbana) e salute. Perché una città accessibile è anche una città sana, dove le persone nascono, crescono e vivono bene. Una città sana è il risultato di una molteplicità di piccole azioni quotidiane che possono segnare ed influenzare positivamente lo spazio urbano, ma anche i comportamenti, le relazioni, lo stile di vita di chi la abita. Diventa allora indispensabile curare l'aspetto estetico e la funzionalità degli spazi che accolgono la quotidianità delle persone, significa quindi riconoscere questo valore: realizzare la città, rendendola ricca di spazi pensati per essere abitati da persone di ogni condizione psico-fisica ed età.

La città dovrà, allora, essere disegnata per facilitarne l'uso secondo criteri che garantiscano l'accessibilità di tutti, indipendentemente dal sesso, dall'età, dalle disabilità fisiche.

Accanto al problema dell'accessibilità a servizi e attrezzature della città, c'è anche quello relativo alla mobilità, nel senso di fare attenzione ai trasporti. Il ricorso al trasporto pubblico non sempre è possibile in termini di tempo per coloro che cercano di conciliare la vita di lavoro con la vita familiare e svolgono ogni giorno complesse catene di mansioni. Non è sempre neanche possibile, in termini di comodità ed accessibilità fisica, se pensiamo a coloro che hanno mobilità ridotta, ai bambini/e e alle donne, che avendo un doppio carico di lavoro, sono deputate a svolgere il lavoro riproduttivo di cura.

Come risultato della molteplicità delle mansioni che le donne svolgono, la loro mobilità differisce molto da quella degli uomini. Esistono diversi studi empirici sulla mobilità dal punto di vista di genere e nonostante alcune variazioni nei dati, le loro conclusioni evidenziano importanti differenze di genere, che, negli aspetti più visibili, sono:

- *motivo degli spostamenti*: le donne viaggiano per motivi differenziati;
- *direttive spaziale dei viaggi*: le donne realizzano spostamenti di tipo poligonale;
- *numero di viaggi concatenati*: le donne concatenano più viaggi;
- *distanze attraversate*: le donne attraversano distanze minori in ogni viaggio e in un minor numero totale di chilometri durante il giorno;
- *modo di trasporto*: le donne utilizzano di più il trasporto pubblico;
- *limitazioni temporali e orari*: le donne dipendono di più dall'orario di funzionamento del trasporto e dall'apertura dei servizi pubblici;
- *sicurezza*: le donne si limitano negli spostamenti che danno una sensazione di sicurezza;
- *comodità, ergonomia ed accessibilità*: nella pianificazione si escludono i corpi di coloro che abitano le città.

Le donne, come gli anziani, i bambini e i diversamente abili, hanno necessità specifiche di accessibilità nel trasporto pubblico e nelle strade. Le loro dimensioni corporee non corrispondono a quelle dell'uomo di statura media, in buona forma fisica e senza carichi materiali o persone con poca mobilità a suo carico, sulle cui caratteristiche sono stati progettati la maggior parte degli spazi pubblici.

La combinazione di tutti i fattori sopra elencati dà come risultato una riduzione considerevole della mobilità femminile: nel dover fare tantissimi viaggi in un solo giorno e nel farlo a piedi o con mezzi di trasporto pubblici, le donne consumano un tempo nel trasporto comparativamente maggiore, in condizione di maggiore scomodità, che riduce il tempo a disposizione per altre attività, difficoltà aggravata dagli orari di apertura dei servizi. Per questo motivo le donne sono costrette, frequentemente, ad accettare lavori che siano vicini alle loro case, così da potersi prendere cura della casa e delle persone non autosufficienti e a vedersi limitata la possibilità di accesso ad attrezzature sportive, culturali e di svago che non siano vicino casa, per mancanza di tempo e di accesso ad un trasporto efficace.

Queste limitazioni alla mobilità femminile sono rinforzate dalle forme attuali di pianificazione delle città, risultato di politiche urbane neutre dal punto di vista di genere.

Nelle città moderne disperse nel territorio la mobilità di coloro che non sono autonomi dipende sempre più dalle donne; ciò accade, soprattutto, nelle periferie urbane più dense dove maggiormente si usa il trasporto privato.

Una configurazione dello spazio pubblico, che favorisca gli spostamenti pedonali, con una mescolanza di usi e di controllo naturale dello spazio, faciliterà l'uso degli spazi da parte degli anziani, mantenendoli in un miglior stato fisico e mentale, estendendo il periodo di vita indipendente e, nel caso dei bambini, uno spazio di queste caratteristiche permetterà di farli crescere per arrivare all'età in cui possano cominciare ad andare soli a scuola, permetterà loro di giocare nello spazio pubblico vicino casa, riducendo così la necessità, da parte delle madri, di accompagnarli.

#### *Flessibilità degli spazi della vita quotidiana*

La flessibilità<sup>76</sup> può essere pensata nello spazio, ma anche nel tempo.

Esiste un significato di flessibilità, che scaturisce dall'esperienza domestica, che attiene alla libertà che ognuno riesce a ritagliarsi in relazione al proprio spazio abitativo. La casa torna a essere nodo di interscambio tra vita privata e relazioni sociali e i modi di abitare tendono ad un uso politemico dello spazio.

Negli spazi di residenza esistono grandi differenze fra uomini e donne. Per tutte le donne la casa ha una grande importanza perché in essa passano molto tempo, molto più degli uomini e gran parte di quel tempo è, inoltre, tempo di lavoro. Cioè, per le donne, che abbiano o meno un lavoro remunerato, la casa è un posto di lavoro e per molte quelle che subiscono violenza, la casa è in più un posto di violenza e non un rifugio dal mondo esterno. Ma, al di là di questo, guardando alle tipologie residenziali, esiste un modo di pianificare che non tiene conto delle forme contemporanee della vita familiare ed individuale, dello sviluppo dei cicli vitali delle persone e, quindi, delle distribuzioni interne delle case. Le norme urbanistiche e le forme che assume l'industria immobiliare generano tipologie convenzionali che sono ripetute continuamente, senza considerare le aspirazioni e le necessità delle famiglie e delle persone. La maggior parte delle case che si costruiscono sono, infatti, pensate per famiglie convenzionali, una coppia con figli; non esiste un'offerta adeguata per i single, che sono per lo più donne e che rappresentano il gruppo familiare che cresce con maggiore rapidità, anche considerando il numero crescente di donne anziane.

La gerarchia degli spazi riflette in più un'idea di gerarchia all'interno della famiglia che già risponde a poche realtà familiari - il padre famiglia che esercita l'autorità, la madre casalinga che non ha uno spazio proprio ed il resto con uno spazio minimo - una gerarchia che fallisce quando la donna ha reddito e quando i figli/e adulti convivono nella stessa casa familiare ed anche hanno

---

<sup>76</sup> La flessibilità derivata dalla "pianta aperta" del Movimento Moderno è ben lontana dalla flessibilità interpretata dal Post-Modem attraverso i kits d'arredamento, la mobilità o la democrazia partecipata della progettazione. La prima è stata, però, spesso criticata come una indifferenziazione degli spazi.

bisogno di un'autonomia e di uno spazio vitale. La poca importanza assegnata ai lavori domestici si riflette nella posizione e nella dimensione delle cucine, normalmente piccole, di modo che non è possibile ripartire il lavoro o avere compagnia mentre si lavora ed inoltre si riflette nell'assenza del proprio spazio per la donna, mentre l'uomo, anche se già ha suo ufficio nel posto di lavoro, ha un ufficio in più nella casa, che è il posto di lavoro della donna.

Occorre considerare quali sono le necessità spaziali e le soluzioni specifiche delle residenze che permettono, a coloro che le abitano, di poter sviluppare un'autonomia personale nel loro spazio vitale. Le residenze esistenti hanno grandi carenze, tanto quantitative che qualitative: non coprono a sufficienza la richiesta, né le necessità a medio e a lungo termine. Le donne che residenze gestite dalle amministrazioni istituzionali.

Per gli anziani, in maggioranza donne, le case che si costruiscono normalmente sono carenti di condizioni di accessibilità ed ergonomia indispensabili per le loro ridotte capacità fisiche. Non esistono neanche sufficienti servizi di supporto domestico e di cura. Le necessità di queste persone sarebbero soddisfatte attraverso una politica concentrata nell'idea di "invecchiare in un luogo", il che favorisce il permanere nella stessa casa il maggior tempo possibile.

Per quanto riguarda, poi, il lavoro di cura, le nuove necessità di attrezzature e di servizi per svolgerlo hanno la caratteristica di richiedere soluzioni diverse, flessibili e di qualità. Sono necessità che non si possono risolvere in maniera semplice. Il lavoro di cura non può essere risolto con soluzioni omogenee e standardizzate perché necessità e preferenze sono molto varie fra le persone e, per una stessa persona, variano durante il giorno; ci vogliono attenzioni diverse a seconda delle differenti età. Il lavoro di cura nei confronti degli anziani ha una molteplicità di soluzioni che implicano tipi diversi di strutture fisiche. Gli anziani preferiscono continuare a vivere nella propria abitazione il maggior tempo possibile e per loro, ci vogliono aiuti a domicilio (cure, servizi di pasti o lavanderia a domicilio) ed adattamenti ergonomici dello spazio della casa, soluzione, questa, che non richiede, necessariamente, ma solo modificazioni in quella esistente o una previsione maggiore delle necessità attraverso una progettazione più attenta degli spazi.

#### *Multifunzionalità ed integrazioni delle funzioni*

Le donne hanno mostrato un interesse prioritario per tipologie multifamiliari innovative al posto della residenza unifamiliare e per le attrezzature presenti nei dintorni del quartiere che potrebbe usare come opportunità per generare vita sociale e reti di supporto.

Certamente l'obiettivo principale dovrà essere l'integrazione delle funzioni all'interno delle città per combinare al meglio gli spazi residenziali con quelli del lavoro, del commercio e dei servizi. Questo significa il non creare zone o aree monofunzionali, perché è proprio l'aggregazione spaziale di varie funzioni che facilita la conciliazione tra lavoro e vita familiare, attraverso l'applicazione del principio «combinare le funzioni». Quando, infatti, diverse attrezzature, come la scuola, l'asilo nido, le attrezzature sportive e i centri commerciali, sono una vicina all'altra è possibile riuscire a compiere, ogni giorno, tutte le varie attività concatenate fra di loro con efficienza e sicurezza. Da qui deriva la necessità di progettare edifici multifunzionali nei quali possano albergare, in uno stesso spazio, diverse funzioni: scuola, biblioteca, centri per le attività socio-culturali, scuola di musica e di danza, asilo nido, ecc. Accanto ad un edificio multifunzionale, che abbia queste caratteristiche, si possono costruire abitazioni per gli anziani che siano attrezzate per soddisfare le loro necessità. Il punto di partenza per integrare le funzioni è determinare il concetto di *catena* delle attività; in termini spaziali tale catena si può vedere come una rete di luoghi funzionali, come sono la casa, il luogo di lavoro, la scuola, relazionati entro infrastrutture distinte che devono essere facilmente raggiungibili.

Per integrare le funzioni bisogna innanzitutto stabilire a quale scala si agisce. Si possono individuare tre scale:

- *micro*: a livello della casa o del suo intorno più vicino;
- *media*: a livello di quartiere o di paese;
- *macro*: a livello di distretto urbano di una grande città o di una regione.

Vediamo alcuni esempi di azioni che ricadono in un livello micro, medio o macro.



Combinare le funzioni e gli spazi della casa è, ad esempio, un'azione a livello micro e comporta: abitazioni con uffici o spazi di relazione; il progetto di una casa che potrà essere bi-familiare oppure con dependance utilizzabile per coloro che necessitano di cure temporanee o quando i figli/e crescono ed hanno bisogno della loro autonomia.

Un'azione di livello medio o macro è rappresentata dalla localizzazione delle attrezzature vicino alla residenza. Ci troviamo, allora, di fronte a case per famiglie allargate, con spazi per l'ospitalità, depositi rimovibili, assistenza a domicilio per anziani, ecc. e servizi collettivi sia nei piani bassi degli edifici che nei piani alti.

Lavorare in prossimità dell'abitazione è un'azione a livello medio e significa, ad esempio, l'introduzione di un ufficio di telelavoro all'interno del quartiere o di porzionare lo spazio per l'ufficio, a piccola scala, all'interno del quartiere o del paese.

Un'altra azione a livello medio è la presenza e l'integrazione di funzioni e di attrezzature all'interno del quartiere o del paese che comporterà il mescolare le funzioni associate al lavoro e all'abitazione nelle zone urbane; la presenza di asili nido all'interno del quartiere o del paese; l'ubicazione delle funzioni in relazione le une con le altre; il raggruppare funzioni complementari, per esempio, attività ricreative per bambini vicino ai centri scolastici, combinazione di depositi, servizi e abitazioni; un facile accesso alle attrezzature.

Un'azione macro sarà, per esempio, la localizzazione di funzioni e attrezzature raggruppate in zone con possibilità di lavoro: ci riferiamo ad asili nido, depositi, banche, attività di svago, attrezzature sportive, ristoranti, ecc.

### *Complessità*

La nuova cultura di una società complessa che offre le possibilità materiali di sviluppo a uomini e donne, pone in questione molti temi: la ripartizione dei ruoli e le responsabilità di uomini e donne, l'organizzazione della vita quotidiana e dei suoi tempi, la conciliazione tra la vita lavorativa e familiare, le relazioni interpersonali e, infine, le tematiche relative alla sessualità e alla costruzione delle identità personali. La nuova cultura si deve tradurre in un nuovo uso degli spazi e dei tempi delle città: ad una nuova cultura della città corrisponde un nuovo modello di città ripensato per essere valido per tutti e tutte, includendo bambini, giovani, persone adulte, anziani, diversamente abili e coloro che si occupano del lavoro di cura, che sono quasi esclusivamente donne.

L'obiettivo è disegnare una città della complessità evitando un'unica prospettiva sugli spazi e i suoi usi. La complessità può essere formale, strutturale, sistemica; deve riguardare una strategia di azione e di pensiero modellata sulla variabilità ed imprevedibilità della materia vivente. La strategia di convivenza con la complessità e con l'imprevedibilità è un continuo "work-in-progress", in cui si procede per piccoli tentativi, provando ora una soluzione, ora l'altra, processo, questo, che in fisica è noto come «processo di auto-organizzazione». Nella complessità non esiste «una» soluzione; l'unica strada percorribile è assumersi la responsabilità-rischio di una scelta e costruire la propria esperienza nell'ascolto dei risultati ottenuti.

La città deve essere vista nella sua complessità, come luogo plurale, come spazio per le relazioni e l'azione collettiva, come laboratorio creativo di urbanità; in tal modo è il luogo dove, coloro che vi abitano, costruiscono e, allo stesso tempo, esprimono attraverso i loro tempi e i loro spazi, la propria cittadinanza.

Secondo me la complessità è in stretta relazione con la nozione di differenza, anzi, per meglio dire, per me la complessità deriva dalla presa di coscienza della differenza, dell'esistenza di un Altro, diverso da noi, con bisogni, diritti, pensieri, desideri che non possono essere trascurati o marginalizzati. Appare necessario, pertanto, il guardare da un punto incentrato sulla differenza e prendere in considerazione quale ripensamento radicale delle pratiche di pianificazione comporta una tale prospettiva. L'emergere di una nuova politica culturale della differenza esige che i pianificatori prestino attenzione a queste nuove richieste di diritti alla città, diritti di parola, di partecipazione e di coesistenza negli spazi reali, fisici della città. Se la pianificazione ignora queste domande, allora, forme alternative di pianificazione acquistano un significato sempre più rilevante. Ecco perché i pianificatori devono rispondere alla differenza nella città reinventando i fondamenti teorici

della disciplina e allargando le basi di conoscenza della pianificazione al fine di accogliere modi alternativi di conoscere. L'attività che mira a promuovere la diversità e a incoraggiare la tolleranza della differenza, per sua stessa natura, dipende necessariamente dal contesto ed è di tipo partecipativo. È un problema che deve essere affrontato non solo dai pianificatori, ma anche dalle forze di sicurezza, dal sistema educativo, è un problema che riguarda la definizione dell'offerta di servizi sociali per la comunità ed è un problema di tutti i cittadini di ogni città: è un problema di cittadinanza (Sandercock, 2004). Questo comporta, da un lato, l'assunzione dell'importanza dei diritti alla città per tutti coloro che vi risiedono; dall'altro lato la considerazione delle responsabilità implicate dalla cittadinanza e, in particolare, di quanto sia importante accettare, collettivamente, un destino comune come cittadini che condividono lo stesso spazio urbano ed essere tolleranti verso tutte le differenze. È questa la condizione indispensabile per creare una città in cui esista un legame con l'Altro culturale a cui si dà spazio e che si rispetta ed è questa, quindi, la condizione dello stare «insieme nella differenza»<sup>77</sup>. Forse si dovrebbe usare il linguaggio dell'interculturalismo per sottolineare quanto sia importante spingersi oltre la zona del benessere di ciascun gruppo, dove ci si riunisce solo con persone simili, e cominciare a interagire attraversando culture.

Nell'accogliere la differenza esiste anche una dimensione simbolica di importanza cruciale. Ogni processo di cambiamento, come quello dell'immigrazione significativa di gruppi culturalmente diversi, suscita certe paure che, in parte, derivano da una perdita prevedibile di ciò che è familiare - edifici familiari, vicini familiari, routine quotidiane familiari -. Nel processo di cambiamento si deve provvedere ad attuare una politica nella quale le persone devono essere capaci di svincolarsi da identità stereotipate, adottando un atteggiamento aperto nel tentativo di abbracciare il cambiamento. Imparare, allora, a gestire la differenza negoziando le manifestazioni spaziali dei conflitti culturali in merito a chi può vivere dove e con quali diritti economici, sociali e culturali. Una pianificazione *grassroots*, come la definisce la Sandercock, basata, cioè, sulla comunità, che lavora per sviluppare programmi *bottom-up* e che si innesci al di fuori dell'assetto istituzionale della pianificazione locale, per aiutare le comunità emarginate a ritrovare la propria voce, ma senza parlare per loro conto.

Forse la pianificazione dovrebbe avviarsi verso una *epistemologia della molteplicità* per conoscere, attraverso il dialogo e per conoscere dall'esperienza, per acquisire la conoscenza del locale e dello specifico, per imparare a leggere e comprendere le varie culture e i diversi bisogni e per capire come agire. Una conoscenza che vada a definire chi la crea, per quali scopi e con quali effetti; come viene definita la teoria, chi è incluso e chi è escluso, rifiutando la scissione tra soggetto e oggetto e la stessa nozione di conoscenza, in astratto, di un soggetto che conosce. Nella pianificazione una tale epistemologia dà validità alla conoscenza esperienziale, incorporata, contestualizzata, come pure ai sistemi di ragionamento astratti, impersonali. È intrinsecamente dialogica. Pone l'accento su ascolto e interpretazione, sullo sviluppo di competenze sensibili e capaci di cogliere i modi di conoscere della vita quotidiana. Suggerisce una pratica completamente diversa nella quale sono cruciali competenze comunicative, aperture, empatia e sensibilità; nella quale si rispettino le differenze di classe, genere ed etnia relative ai modi di conoscere e si cerchi di dare impulso ad una pianificazione più inclusiva e democratica. Queste «voci dai confini» (Sandercock, 2004) ci sfidano a lavorare con la differenza e con l'incertezza senza esserne paralizzati, a comprendere come sia essenziale riconoscere le nostre identità multiple in quanto soggetti attivi, ci incoraggiano ad aprirci, ad assumere i rischi, ad esplorare i confini pensati «estranei». L'attenzione rivolta alla differenza non significa spostarsi nella direzione che porta a dividerci gli uni dagli altri, anzi, al contrario significa la costruzione di città aperte e solidali.

Le voci dai confini sono le voci della città multiculturale, di coloro che sono stati emarginati, oppressi o dominati. Sono le voci soggettive dell'esperienza, voci della differenza che ci dicono cosa non va, non solo nelle nostre città, ma anche nel nostro modo di vedere il mondo; voci dai confini la cui sfera di interessi include identità e differenza; voci multiple che danno importanza al racconto di storie. Ascoltare queste voci significa incorporare il concetto di «differenza». Stare nella differenza significa, per me, stare nella complessità, diventare soggetti attivi che parlano, che cono-

<sup>77</sup> Sandercock L. (2004), Verso cosmopolis, Dedalo, Bari, pag. 11

scono, che apprendono dalla differenza nuovi modi di essere, conoscere ed agire. Che accettano la necessità di convivere con l'incertezza e la abbracciano come possibile spazio di apertura che alimenta la visione di una cultura più tollerante e multifocale, che accettano la sfida di attraversare continuamente i confini, viaggiando tra classi, razze e culture. Rifiutano la nozione di un'identità statica e congelata che cerca uno spazio sicuro, una comunità omogenea, un confine chiaramente definito fra «noi» e «loro», uno spazio che è «soltanto tuo». Parlano di identità multiple e del bisogno di comprendere e accogliere le tensioni e i conflitti che ne risultano.

### *Partecipazione*

I processi di consultazione pubblica sono uno degli grandi argomenti in attesa di essere soddisfatti dalla pianificazione e sono indispensabili per una pianificazione di qualità che risponda alle necessità ed alle aspirazioni della cittadinanza. Una pianificazione che persegua la qualità di vita per tutti e l'accesso giusto a beni e risorse urbane deve includere le voci delle persone con minore rappresentazione nei processi del prendere decisioni.

In questo senso, una delle correnti della teoria più influente della pianificazione, che si riferisce a un tipo di pianificazione collaborativa o cooperativa, cerca di trasferire alla pianificazione urbanistica la conoscenza sull'azione comunicativa sviluppata dal filosofo J. Habermas. Questa corrente si iscrive nella critica più ampia alle limitazioni della conoscenza tecnica che è stata sviluppata, in parallelo, con il riconoscimento del valore della conoscenza non tecnica, della conoscenza degli utenti/e, dei cittadini/e normali. Riguarda anche la critica alle limitazioni della democrazia rappresentativa e del problema crescente della disaffezione della cittadinanza, in primis, alle istituzioni democratiche.

I processi di consultazione sono necessari per dare voce ai gruppi sociali con minore rappresentazione nei processi decisionali, le cui necessità possono essere facilmente relegate alla scarsa capacità di accesso agli ambiti di potere dove si prendono le decisioni. Questi processi permettono di identificare le diverse necessità di una popolazione differente e devono essere destinati specialmente a riunire le necessità dei gruppi più fragili, che sono quelli che hanno minore rappresentazione nei processi, perché sono quelli che hanno meno potere. In caso contrario, i processi di partecipazione possono avere l'effetto opposto, facilitare strumenti per gruppi speciali di interesse, che hanno più tempo, più risorse economiche e più conoscenza tecnica.

La partecipazione delle donne nei processi di pianificazione deve elaborare un metodo di valutazione per determinare le necessità delle donne all'interno delle città. Le necessità e le priorità variano tra le donne delle periferie, quelle delle aree rurali, quelle con figli/e, anziane, e donne che appartengono a diversi gruppi etnici. Diventa, quindi, indispensabile tenere conto e lavorare con la diversità e la differenza.

Esistono tre motivi chiave per inglobare le donne nel processo di pianificazione: in primo luogo, la struttura spaziale, la pianificazione ed il disegno delle città avranno un effetto profondo sulla qualità della vita di donne, uomini, bambini e bambine. Gli spazi della vita quotidiana delle donne devono essere considerati come una forma legittima ed importante del riconoscimento che essi possono aiutare la pianificazione nella formulazione di politiche ed offrire uno sviluppo sostenibile. In secondo luogo, il processo di pianificazione non è mai neutro, ma tiene in relazione l'assegnazione e la distribuzione delle risorse. Tuttavia non si è ancora esplorato l'impatto distributivo delle politiche di pianificazione nei differenti gruppi sociali e interessi della comunità. La partecipazione di gruppi di donne, uomini, bambini e anziani può fornire al planner un impatto distributivo che tenga le politiche di pianificazione all'interno di gruppi specifici. In terzo luogo, la partecipazione ha aiutato a dare una maggiore rilevanza pubblica ai temi che preoccupano le donne, come: la sicurezza, il lavoro di cura nei confronti di bambini ed anziani, l'accesso e la mobilità, che configurano la routine quotidiana della loro vita.

Al contrario di molti altri gruppi, le donne non sono, in generale, un gruppo altamente organizzato che opera in una struttura di lavoro burocratico ordinato. I gruppi di interesse di donne possono essere contemplati come una coalizione allentata di interessi che riflettono la naturalezza eterogenea delle donne in termini di età, classe, etnia, ciclo di vita, lavoro, stato civile, sessualità.

Uno dei pilastri di una partecipazione effettiva è assicurare alle donne il riconoscimento, l'abilità e l'esperienza necessaria per entrare nel processo di partecipazione. L'esperienza dimostra che lo sviluppo delle capacità e l'aumento di confidenza e di responsabilità sono la base che sostiene l'esito di numerose iniziative di partecipazione e che rendono possibile lo sviluppo di quello che indichiamo con il termine "capitale sociale".

Una consultazione efficace usa tecniche che non sono basate su strutture formali e forme istituzionali in moda da coinvolgere le donne affinché attraverso le loro esperienze quotidiane nelle si possa elaborare una critica della pianificazione e formulare nuove iniziative politiche.

Oltre alle donne, devono essere coinvolti, attraverso la partecipazione, ad un processo di pianificazione, tutti quei gruppi marginali, le cui voci sono poco ascoltate. Inserire le fasce più deboli in un processo di pianificazione comporta anche una ridistribuzione di potere che consente loro di influire nelle decisioni che interessano la configurazione futura delle città, mettendo in evidenza le necessità e riconoscendo le differenze delle donne e degli altri gruppi marginali che, storicamente, hanno avuto poca influenza nella pianificazione urbanistica.

## **Conclusioni**

Lo sfondo per rispondere a questa domanda è la più generale evoluzione del tema, ma anche la riforma in corso. Sembra, infatti, interessante tendenza a trasferire diverse competenze in materia di welfare, dallo Stato verso le Regioni e gli Enti locali: dal punto di vista, diciamo così semplicemente amministrativo, ma anche dal punto di vista della "territorializzazione" del problema, cioè di legare in qualche modo le politiche di welfare al territorio. E legarle addirittura a specificità locali, e a specificità di situazioni.

Per gli urbanisti il nodo essenziale è: quali ricadute la nuova organizzazione, la nuova articolazione delle politiche di welfare sta determinando, o potrebbe determinare, sull'organizzazione degli spazi e delle funzioni urbane, e anche sugli usi e riusi dello spazio urbano, degli spazi immobiliari, sulle modalità d'uso della città nel suo insieme? Questa domanda si inquadra nell'ottica di considerare il welfare, da un lato come insieme di strutture, politiche e interventi di assistenza per categorie sociali particolarmente svantaggiate; dall'altro invece, considerare il welfare come elemento strutturale di certi tipi di economia, e in particolare, di quella europea.

È evidente che abbracciare una o l'altra di queste ottiche cambia profondamente il modo di vedere la questione. Se, infatti, si considerano solo gli aspetti che riguardano categorie particolarmente svantaggiate, prima ancora di poter definire i modi di intervento, si pone ovviamente anzitutto

to il problema di identificare queste categorie e i loro bisogni. L'altra impostazione è forse più legata al discorso sugli standard, in quanto, la sua formulazione originale è di carattere assolutamente generale, pensiamo, per esempio, agli effetti redistributivi degli standard. Tali effetti erano, in un certo senso, impliciti nel concetto di standard uguale per tutti, nel senso che l'apprezzamento, il valore di certi servizi assumevano per le categorie economicamente svantaggiate un peso relativo maggiore che per i più abbienti. Un conto è, infatti, il welfare inteso come sistema di sicurezze sociali diffuse, un conto è, invece, individuare specifici target a cui dirigere specifici interventi. Lo spostamento verso il locale mette forse maggiormente in luce questi aspetti più specifici; perché è vero che, in fondo, attrezzare una organizzazione significa, anche, una distribuzione dei servizi più mirata. Pur riconoscendo la diversità degli approcci, secondo me essi dovrebbero, tuttavia, in qualche misura convivere: nel senso che, entrambi rispondono a famiglie di domande da parte della cittadinanza nel suo insieme. Può darsi che in alcune società il problema dell'assistenza, del sostegno alle categorie veramente disagiate, veramente bisognose, sia in qualche misura un obiettivo secondario.

In questa interpretazione più generale del welfare un altro punto è la diffusa tendenza a pensare che il "grosso" della problematica sociale possa essere trattato di fatto attraverso le politiche per l'occupazione; ovvero che la soluzione dei problemi specifici delle componenti più disagiate possa essere in qualche modo "trascinata" dalle politiche per l'occupazione. Anche le politiche per l'occupazione, però, si stanno modificando rapidamente, e anche queste, da politiche tipicamente statali o "centrali" stanno diventando, sempre più spesso, politiche locali. Anche per queste, inoltre, la pura erogazione di risorse finanziarie da parte pubblica tende a non essere più l'asse principale di intervento. Le risorse erogate senza avere possibili riscontri, senza che si attivino altre risorse, vengono, infatti, considerate quello che in fondo probabilmente sono davvero, cioè politiche di tipo assistenziale, e non di sviluppo.

Ma esiste anche un altro punto nodale, che è centrale per l'urbanistica: non tanto l'operatività dell'urbanistica, quanto forse una dimensione più etica dell'urbanistica. Il pilota del battello (Avarello P., 2002) è anche quello che, in qualche modo, dovrebbe stabilire la rotta, nel senso degli interessi più generali, che una volta erano, appunto, identificati *tout court* con l'interesse pubblico, cosa, oggi, alquanto difficile. Molti urbanisti soffrono dell'oscuramento della vecchia interpretazione del "bene pubblico", non riuscendo a capire in che cosa si possa convertire il bene collettivo, l'interesse generale. Insomma, forse non si tratta più di un "bene". E questo è anche un anche un punto di sofferenza, tanto più per coloro che stanno cercando di abbandonare i sistemi, le pratiche imposte d'autorità, per legge, per regolamento, e di approssimare, di inventare, laddove è il caso, di strutturare condizioni in cui l'urbanistica sia praticata, non perché obbligatoria per legge, ma perché davvero utile. E tuttavia, non si può essere utili se non si sa per chi e per che cosa.

L'affermarsi delle politiche di welfare locale, il decentramento del sistema decisionale, la tendenza, divenuta prassi consolidata, a coinvolgere i residenti nei progetti di trasformazione o di riqualificazione urbana sono, dunque, le ragioni della crescente domanda di cambiamento.

Anche i servizi pubblici sono cambiati; nuove leggi (Legge 328/2000) e nuove forme di attuazione, nate dalla consapevolezza che occorre recuperare un ritardo storico, istituzionalizzare nuove forme di servizi sociali e nuove modalità per la loro erogazione, hanno accelerato i tempi, fornendo, di fatto, una spinta all'innovazione, e anche occasioni per riflettere sulla loro portata, su alcuni temi ed aspetti in attesa di essere risolti. Il primo, fra questi, muove dalla constatazione che i processi di trasformazione e di riqualificazione non possono essere pianificati attraverso *standard quantitativi*, ma è necessario definire *standard obiettivi*, che nascano dalla consapevolezza che persone e città diverse, non sono omologabili nella «serialità» dell'offerta di servizi.

Il settore dei servizi sociali è stato particolarmente interessato da interventi legislativi; non a caso, la Legge 328/2000 si colloca in un processo di riorganizzazione volto ad assicurare un «sistema integrato di interventi e servizi sociali», a garantire «qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza», riducendo le condizioni di disabilità, bisogno, disagio individuale e familiare. I bisogni individuali, familiari e collettivi costituiscono la domanda sociale,

a cui il sistema integrato di interventi e servizi sociali ed il welfare municipale devono assicurare adeguata risposta. In questo contesto appare sempre più evidente come la politica dei servizi debba diventare, necessariamente, parte centrale della politica di sviluppo locale ottimizzando l'impiego delle risorse, in particolare, di quelle umane e del know how territoriale consolidato. È evidente come, a questa scala, salti completamente la logica degli standard, e venga invece alla ribalta la questione dell'accessibilità, sia fisica che immateriale: ciò significa porre attenzione, per un verso, all'organizzazione del sistema della mobilità, al fine di condurre agevolmente "il cittadino al servizio", piuttosto che portare il servizio al cittadino, nella stretta logica degli standard e del dimensionamento dei bacini di utenza, e per l'altro, alla dotazione di reti necessarie a produrre e sviluppare servizi che possano essere usufruiti in modo sedentario: servizi specifici, dunque, che rispondano ad una domanda «aggregata».

Per affrontare le questioni l'amministrazione locale dovrà essere capace di lavorare insieme per progettare e gestire l'offerta di servizi, sia a scala comunale, che a quelle immediatamente superiori (provincia e comunità montana), anche coinvolgendo i privati, in un quadro complessivo di gestione delle politiche di sviluppo locale. Alcuni programmi Equal, ad esempio, mettono al centro contenuti specificamente legati alla dotazione di servizi e al relativo funzionamento. Una delle ottiche assunte è concepire progetti a scala vasta, in grado di implementare l'occupazione con una regolazione flessibile degli orari di lavoro nei servizi e nell'industria, finalizzata a stimolare alcuni segmenti specifici dell'offerta di lavoro grazie anche a un rinnovato sistema di "accessibilità", fisica e temporale, territoriale ai servizi, che permetta alla potenziale forza lavoro di organizzare i propri ritmi di vita armonizzandoli con quelli del lavoro.

Forse un modo per affrontare la spigolosa questione del welfare potrebbe essere la costruzione di un modello non categoriale, attraverso un insieme di strumenti che configuri un assetto universalistico del sistema in cui, cioè, i cittadini, abbiano diritto a ricevere prestazioni, non in funzione dell'appartenenza a specifiche categorie, ma in funzione delle condizioni di bisogno e che siano chiamati a contribuire al finanziamento in relazione alla loro capacità contributiva; la costruzione di forme di organizzazione dei servizi orientate al risultato, che, quindi, pongano il cittadino, con le sue esigenze, ma anche con le sue capacità, al centro del sistema.

La strutturalità dei problemi odierni dell'Italia, con squilibri, anomalie, carenze di investimenti che caratterizzano sia l'assetto produttivo, che il sistema della cittadinanza, richiede di dare particolare rilievo allo sviluppo dei servizi, al fine di riformare il welfare puntando sulle sinergie tra «sfera sociale» e «sfera economica»:

- il «valore collettivo», creabile dai servizi, può essere molto rilevante, e particolarmente significativo per l'attivazione del potenziale di lavoro delle donne. Il forte deficit di offerta dei servizi che caratterizza, oggi, l'Italia è l'altra faccia di una domanda di servizi che rimane «compressa» e «inevasa»;
- l'erogazione dei servizi, assai differenziata territorialmente, condiziona fortemente la redistribuzione e le disuguaglianze, sia in termini di reddito, sia in termini di mancata costruzione di una omogeneità socio-culturale di base.

Si deve superare la persistente concezione di marginalità delle politiche sociali, che al contrario, vanno percepite come strumento per lo sviluppo del territorio e del Paese.

Sono perciò necessarie politiche pubbliche, cioè promosse e veicolate dall'operatore pubblico, nella sua accezione «nazionale» e «locale», per promuovere domanda e offerta di servizi e sostenerne lo sviluppo. In questo ambito va posto il problema del finanziamento dei servizi: significato e ruolo del finanziamento, per via fiscale, vanno commisurati sia al livello e alla qualità dei servizi, che esprimono «beni collettivi» e «legami di cittadinanza», di cui una società desidera disporre, che agli effetti redistributivi relativi.

Sia per i servizi di welfare che per altri tipi di servizi è richiesta una "regolazione" rigorosa a fronte di forme di offerta che possono essere molteplici, pubbliche e private. Ma per i servizi di welfare, il ruolo delle politiche pubbliche appare particolarmente centrale e intorno ad esso vanno

valorizzati la partnership pubblico/privato e il ruolo del terzo settore, dell'associazionismo, del volontariato. Tra i servizi di welfare, i "beni sociali fondamentali" - istruzione e sanità, come per altri versi la previdenza - richiedono un'organizzazione il cui perno centrale non può non essere costituito da una adeguata offerta pubblica, sia per ragioni di equità, sia per ragioni di efficienza: in questi settori sono particolarmente pervasive situazioni di squilibrio nei poteri di mercato, di asimmetria informativa, di rischi che possono essere socializzati, solo all'interno di un meccanismo assicurativo pubblico. Lo sviluppo dei servizi richiede che si scommetta sulla riformabilità dell'amministrazione pubblica; sono necessarie strategie di elevamento della sua efficienza, della sua efficacia e della sua qualità.

L'assunzione di un ruolo centrale nella ripresa economica e sociale del Paese necessita, ovviamente, di una strategia complessa, che affronti il tema della non autosufficienza e del progressivo invecchiamento della nostra società, che investa sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, che affronti il tema delle vecchie e nuove povertà con una riforma degli ammortizzatori sociali e delle forme di sostegno ai redditi e che riconosca il diritto alla casa, come un diritto sociale fondamentale. Tutto ciò può realizzarsi solo attraverso un sistema integrato di politiche nazionali e territoriali, partendo dal modello di intervento e dalla cultura propri della legge quadro 328\2000 di riforma dell'assistenza e valorizzando il ruolo e il protagonismo di tutti gli attori: cittadini, Enti Locali, fondazioni e terzo settore.

L'innovazione, che è doveroso costruire, non può che avere al centro il *cittadino protagonista*: quello reale ed attuale; un *cittadino esigente* al quale non rivolgere solo buona assistenza, ma da considerare, insieme agli attori delle politiche pubbliche, protagonista e co-decisore del suo benessere. Tutto ciò porta alla costruzione di un *welfare promozionale* che investa sul capitale umano e, dunque, sulla persona, che deve ruotare intorno a due grandi idee-chiave: l'integrazione e la sostenibilità. L'integrazione non è un fine, ma un modo per raggiungere un obiettivo di globalità, di complessità, di ricomposizione e di riunificazione del diritto e del bisogno. Insomma, integrazione è mettere davvero al centro della politica sociale e sanitaria la globalità della persona e le sue capacità, perché il cittadino da "utente", diventi "agente" della sua salute e del suo benessere. Nel mancato sviluppo, sia della rete integrata dei servizi, sia dell'integrazione socio-sanitaria, hanno pesato molto i tagli delle risorse e "l'abbandono" delle politiche sociali e sanitarie attuate dal governo e la riproposizione della politica sociale, come intervento solo sulle emergenze, e della persona, come semplice acquirente di pacchetti di prestazioni sociali e sanitarie. È prevalsa, talvolta, l'idea che l'integrazione si ottiene solo modificando l'architettura istituzionale, anziché costruire una cultura operativa che punti sull'autonoma capacità di cura del soggetto.

Bisogna liberare i servizi tradizionali, sociali e sanitari, dal "paziente" e dall'assistito come "oggetto" di intervento. Se si rovescia il paradigma di cura, se si riattivano le energie delle persone assistite e le relazioni sociali attorno a loro, molti interventi inutili vengono risparmiati e, complessivamente, domanda ed offerta riescono a dialogare in modo molto produttivo, perché ciò che è cruciale, oggi, è superare la sfasatura tra domande e risposte ed evitare di rispondere ai nuovi bisogni, inventando nuove risposte specialistiche, mirate alle singole domande. Insomma, vi è un recupero di efficacia e di efficienza che passa dalla trasformazione della persona da "paziente", ad "agente" del proprio benessere. Per fare questo forse la strada da percorrere è individuare un luogo elettivo dell'integrazione, finanziarlo a più mani, per consentirne una reale autonomia operativa riorganizzando e ripensando le pratiche dei servizi.

Questo luogo elettivo non può che essere il territorio, non quello inteso come una specie di stiva in cui esiste un bacino d'utenza e dei servizi di base, ma un «campo operativo» nel quale esistono entro un certo spazio, situazioni sociali, caratteristiche culturali, profili di reddito, istituzioni, volontariato e terzo settore. Vale a dire una comunità. Cioè, per me, il territorio non è banalmente una località, definita da un certo numero di abitanti, ma è, prima di tutto, una comunità di persone con le quali le istituzioni pubbliche devono co-decidere le politiche e non offrire, dall'alto, l'assistenza. Se il territorio è una comunità, esso è il luogo elettivo delle cittadinanza. Quindi la prima integrazione da fare è politica e riguarda i rapporti tra istituzioni pubbliche e comunità, infatti

uno dei requisiti più importanti della cittadinanza è la partecipazione della comunità alle scelte che la riguardano.

La sostenibilità, dall'altra parte, interviene su tutto quanto concorre alla produzione di benessere privilegiando il versante della domanda, dei comportamenti degli attori, del ruolo dell'informazione: la condizione primaria per la sostenibilità è la produzione del benessere. La sostenibilità riguarda anche i servizi sociali; l'obiettivo dovrà essere quello di realizzare, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, la rete integrata dei servizi sociali per rendere sostenibili i servizi sociali.

Le linee guida, allora, di un moderno sistema di politiche sociali che si basi sulla cultura della prevenzione, della promozione della cittadinanza e dell'inclusione, piuttosto che sulla pratica dell'intervento emergenziale e di riparazione, trovano quindi perno sui seguenti assi:

- politiche sociali di livello nazionale. Per costruire un modello unitario caratterizzato da linee guida nazionali, da livelli essenziali di assistenza sociale omogenei in tutto il territorio e da adeguati finanziamenti;
- politiche regionali e locali. Per dar vita ad un modello calato nelle specificità territoriali, a partire dall'analisi dei bisogni, dalla definizione delle priorità e dalla conoscenza delle reti sociali per valorizzare il ruolo da protagonisti degli attori locali, in un ottica di sussidiarietà orizzontale; i Piani di zona rappresentano, senza dubbio, un'occasione da non perdere e da perfezionare, per divenire sempre di più strumento di partecipazione da parte dei cittadini e delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

Occorre partire dall'impostazione della Legge 328/2000 e favorire una concreta integrazione: degli interventi: sociali e sanitari, dell'istruzione, della formazione, dell'avviamento e del reinserimento al lavoro, delle politiche abitative; dei ruoli e delle funzioni: istituzionali, gestionali, professionali e sociali.

Il welfare locale è un settore che ha visto, in questi anni, emergere e diffondersi esperienze molto importanti. nel nostro, come negli altri paesi europei, di partenariato pubblico/privato, in particolare nel campo dei servizi di prossimità alle famiglie (non-autosufficienza e infanzia). Diventa, allora, indispensabile riaffermarne la logica di strumento integrativo e non sostitutivo dei servizi pubblici, utile per arricchire la gamma di prestazioni sul territorio all'interno di una regolazione forte da parte dell'autorità pubblica delle relazioni tra domanda e offerta di servizi.

A tutto questo dobbiamo aggiungere il ruolo del terzo settore nei servizi di welfare, ruolo che non può essere trascurato. L'associazionismo, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale, la solidarietà del nostro Paese, non poggia soltanto sul valore dell'azione volontaria e sulla partecipazione, ma soprattutto sul suo essere attore di un nuovo sviluppo e di un nuovo welfare. Il terzo settore non può essere l'alibi per ridurre la responsabilità pubblica nelle politiche sociali e di welfare e per abbandonare il principio universalistico di protezione sociale, nella logica di un welfare minimo e residuale. Piuttosto, la costruzione di un nuovo modello di sviluppo, di nuove politiche sociali e di welfare passa attraverso la valorizzazione del terzo settore come soggetto in grado di dare risposte più avanzate a vantaggio, in particolare, delle componenti più deboli e disagiate della società italiana. L'associazionismo di promozione sociale, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale sono chiamati, sempre più, a svolgere attività legate alla produzione di «beni e servizi sociali», quali lo sviluppo di servizi di comunità, il recupero dell'esclusione e dell'emarginazione sociale, il sostegno alle relazioni comunitarie, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Un'alleanza fra le istituzioni e le migliori energie della società civile e del non profit può ridare prospettiva e progetto, nonché risposte più efficienti ai nuovi bisogni dei cittadini che il cambiamento sociale ci presenta. Questo patto non può che partire dalla riconferma della validità e attualità dei principi ispiratori e delle indicazioni della Legge 328/2000 di riforma dell'assistenza e ristabilire una corretta interpretazione della sussidiarietà orizzontale fra istituzioni pubbliche e società civile, in base alla quale cui l'Ente locale, titolare delle funzioni sociali, deve disporre degli strumenti e delle risorse necessari per svolgere le funzioni di lettura dei bisogni sociali, di pro-



grammazione e di regia degli interventi. Sussidiarietà orizzontale come potente fattore di promozione del terzo settore quale soggetto che, nel quadro del sistema integrato delle prestazioni e dei servizi sociali, attiva un'offerta di servizi qualificati, incentiva i legami sociali e la partecipazione attiva dei cittadini, valorizza le professioni sociali, promuove la progettualità, favorisce la personalizzazione degli interventi. Tale concezione della sussidiarietà comporta un forte salto di qualità nei modelli di governance del welfare municipale e comunitario, nel rapporto tra istituzioni pubbliche locali e terzo settore, attraverso il rilancio della concertazione e della co-progettazione.

La smobilitazione del welfare state e l'allentamento del confine tra sfera pubblica e privata nella fornitura di infrastrutture urbane, attrezzature di servizio e dotazioni ambientali ha reso la prassi urbanistica sempre più flessibile e discrezionale, per rispondere alle esigenze di una domanda sociale diversificata e mutevole. Parallelamente, il decentramento in sede locale delle politiche di coesione e benessere sociale, ratificato dalla Legge di riforma dell'assistenza, sollecita un maggiore protagonismo municipale nell'offerta reale di servizi alle persone e alle imprese e comporta un rinnovamento profondo nei materiali propri della disciplina urbanistica: la costruzione della città pubblica e degli spazi per il self help in una società multietnica, la formazione di requisiti e standard di qualità e sicurezza dell'ambiente collettivo, l'accessibilità e la fruibilità, nel tempo, delle strutture disponibili, la collaborazione intercomunale per la realizzazione e gestione delle attrezzature di soglia sovra-locale, l'adeguamento delle dotazioni in compartecipazione con gli utenti. Il consolidarsi di queste istanze sanziona il declino dell'analisi dei fabbisogni e delle politiche dei servizi improntate a criteri medi di soddisfacimento, indifferenziati in rapporto ai contesti e alle collettività destinatarie: gli standard quantitativi.

I servizi sono l'insieme delle aree, delle opere e prestazioni necessarie alla vita di una comunità, cioè le dotazioni pubbliche o di interesse pubblico che servono per migliorare la città. Finora i piani regolatori si sono occupati di servizi nell'ambito delle previsioni di «standard», costruendo un'offerta diversamente articolata, talvolta molto ricca, ma all'interno delle tradizionali categorie codificate nel 1968 e basata principalmente sull'assunto della proprietà pubblica delle aree per servizi. Gli esiti sono risultati spesso insoddisfacenti e con efficacia limitata, soprattutto per la difficoltà, delle amministrazioni comunali, ad acquisire le aree e ad effettuare una credibile programmazione della spesa pubblica.

Sotto il profilo della domanda, la maggiore articolazione dei bisogni in contesti diversificati e in ragione di una crescente frammentazione sociale, induce a pensare ad una gamma di istanze che affiancano, o meglio, arricchiscono, le categorie tradizionali di standard. Le amministrazioni comunali sono spinte ad ampliare il concetto di servizio pubblico oltre la sua dimensione quantitativa areale verso il riconoscimento delle qualità costitutive del servizio stesso e delle sue prestazioni (dimensione complessiva dell'attrezzatura, caratteri funzionali, dotazioni qualitative, accessibilità e fruibilità) in rapporto ai bisogni collettivi espressi in un determinato contesto locale.

A scala nazionale la Legge 328/200 ha già esteso l'ambito di interesse e di intervento delle politiche sociali, ragionando in termini di innovazioni organizzative, anche in campo territoriale.

Se a seguito della predetta legge sulla socio-assistenza assume una forte rilevanza la dimensione territoriale connessa ai bacini di domanda e all'organizzazione dell'offerta, a sua volta, la normativa degli standard, che risale al 1968 con il D. I. n. 1444, mostra sempre più la necessità di una rivisitazione anche in relazione ai nuovi bisogni che la società civile va esprimendo. La vicenda degli standard urbanistici diventa la base inderogabile a cui affiancare le riflessioni sul welfare per cercare di rispondere all'interrogativo se sia necessario stabilire «minimi» comuni, codificati a livello nazionale, per quanto riguarda l'offerta di servizi, cercando di definire criteri di equivalenza, rispetto ai vecchi standard, di servizi offerti in modo diverso e con modalità alternative e per introdurre «nuovi» servizi. È innegabile che, spesso, l'applicazione classica dello standard urbanistico ha portato ad un grande divario da colmare tra città reale e città pianificata.

Perché le donne e la vita quotidiana?

Le donne vivono in un modo diverso dagli uomini gli spazi della città. La pianificazione urbana odierna, spesso, contraddice diametralmente queste necessità. Il motivo è evidente: da millenni

viviamo in una società a carattere patriarcale e, quindi, anche la pianificazione delle nostre città è determinata dall'uomo. Questa dominanza appare chiara se si prova ad immedesimarsi nel pensiero delle donne: immaginatevi una città progettata, non dal punto di vista dell'attività lavorativa retribuita, ma dal punto di vista delle attività domestiche. Le donne vivono maggiormente in microstrutture, nelle immediate vicinanze del loro domicilio; per loro è importante avere una rete di servizi facilmente accessibile attraverso tragitti brevi, necessità diverse da quelle della maggior parte degli uomini abituati anche a percorrere lunghe distanze. La divisione delle funzioni nella zona urbana, che un tempo forse aveva la sua validità, è oggi superata: niente impedisce un'integrazione più forte tra le zone residenziali e l'attività lavorativa<sup>78</sup>.

L'obiettivo non deve essere quello di ri-orientare dei progetti singoli, ma tutta la pianificazione e per raggiungere questo scopo è necessario che negli organi decisionali ci sia una nuova ed equa combinazione dei sessi. È comunque un'illusione pensare di ottenere la parità dei sessi solo tramite la pianificazione del territorio o l'architettura: quello di cui abbiamo bisogno è un mutato atteggiamento di base nella società, capace di definire nuove priorità e che, a lungo termine, sappia creare anche nuove strutture a livello territoriale. Sono necessarie solide opere normative, intervenendo a livello istituzionale sulle procedure, verificando, ad esempio, se un dato progetto adempie anche le esigenze del punto di vista femminile. Questo si potrebbe fare tramite una specie di «gender-audit», un «esame di compatibilità femminile». Ma questo non significa racchiudersi nella «nicchia» del pensiero e della ricerca femminile. È importante non precludere delle possibilità con un'argomentazione troppo dogmatica o polarizzante, dato che per ogni pianificazione siamo legati a partner e dobbiamo cercare delle coalizioni. Naturalmente è giusto che un'urbanista donna abbia il suo punto di vista e lo difenda, ma durante la formazione è indispensabile mantenere ampio l'orientamento e cercare anche altre strade per integrare la problematica del genere in modo trasversale in tutti i settori.

La razza, l'handicap, il genere e una serie di altri fattori di diversità devono essere integrati in tutti gli aspetti della politica pubblica locale, inclusa la pianificazione della città. Le specifiche implicazioni relative al genere, tuttavia, nella politica e nella pratica di pianificazione, possono perdersi in questo contesto così ampio e generico. Una mancanza di comprensione e valutazione delle questioni riguardanti il genere può dare luogo a politiche apparentemente «neutre» e non adeguate. Il genere attraversa trasversalmente tutti i gruppi minoritari, e dovrebbe essere visto come centrale in tutti gli aspetti riguardanti le politiche e le pratiche di pianificazione, dal momento che permette di includere una vasta gamma di minoranze all'interno del processo di pianificazione, come ad esempio, la disabilità, la razza, le generazioni.

*Come* la prospettiva di genere può essere adottata in tutti i processi e le politiche di pianificazione? Sicuramente attraverso un approccio inclusivo alla pianificazione dello spazio ed integrativo della prospettiva di genere nel processo di pianificazione. I piani devono essere considerati, non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. Questo allontanamento da una semplice pianificazione dell'uso del territorio, verso un approccio di tipo «spaziale» può fornire l'opportunità per una pianificazione più aperta ai bisogni delle donne, riflettendo la composizione della società. Includendo la questione della parità nella pianificazione, la qualità e la pratica delle politiche di pianificazione miglioreranno, rispondendo ai bisogni di tutti i membri della società in maniera più appropriata. Una pianificazione, allora, equa, rispetto a qualsiasi fattore di differenza, incluso il genere.

La tradizionale concezione essenzialista dello spazio lo definisce come il luogo che ci accoglie, ci orienta, ci permette di sviluppare la nostra identità, la nostra personalità; in definitiva, come una dimensione dell'esistenza. Tuttavia, le donne hanno una reale difficoltà a sentirsi a proprio agio in molte situazioni esistenziali in cui si trovano nel corso della loro vita. La corrispondenza tra spazio fisico e luogo, come di un involucro che fornisce l'ambiente desiderato, è messa in crisi dalla prospettiva del femminismo.

---

<sup>78</sup> A Francoforte, in occasione di un'azione di sensibilizzazione, gli esponenti del mondo politico sono stati invitati a muoversi in città con bambini e carrelli della spesa, per rendersi conto, di persona, di quanti ostacoli alla mobilità devono superare le donne madri.

“Abitare” significa, secondo molti filosofi, stare in pace in un luogo protetto. Implica avere un luogo. Questo può intendersi in due modi: avere un tetto sulla testa e un determinato numero di metri quadrati a disposizione, come accade nell’interpretazione materialistica quantitativa, oppure avere un rapporto psichico con un luogo, che sia un pezzo di terra, una strada di una città o una casa. Questa è un’interpretazione qualitativa, e in questo senso, abitare è una caratteristica fondamentale di tutti gli esseri umani.

Secondo Heidegger, “abitare” è una parte dell’esistenza, una dimensione dell’essere-nel-mondo. Con il fatto di abitare un luogo si è stabilita una relazione significativa tra l’essere umano e l’ambiente, che diventa, anche, un atto di identificazione, cioè di riconoscimento, di appartenenza a quel luogo. Abitare è anche un modo di inserirsi nel mondo e di riconoscersi.

In accordo con l’interpretazione femminista del fatto di essere donna, potremmo dire che “abitare” è una dimensione dell’essere-donna-al-mondo e così, “abitare”, per le donne, è piuttosto una dimensione dell’esperienza dell’ambiente.

Abbiamo detto che lo spazio e il luogo contribuiscono alla costruzione dei rapporti di genere; dal significato simbolico dello spazio e del luogo e dei messaggi di genere che essi trasmettono, gli spazi e i luoghi riflettono i modi in cui il genere è costruito e inteso. Per esempio, la limitazione della mobilità delle donne, a seconda dei contesti culturali, è una importante forma di subordinazione, legato alla distinzione, che si è andata definendo nella società, tra pubblico e privato.

La costruzione della casa come luogo proprio della donna, il luogo della madre, un luogo dotato delle caratteristiche di stabilità e sicurezza, fu un concetto idealizzato dalla cultura del XIX secolo. Tuttavia le esperienze delle donne portano a formulare altre considerazioni, vedendo la casa come luogo che rende possibili prospettive varie e sempre cangianti, un luogo in cui si scoprono nuove maniere di vedere la realtà, le frontiere della differenza. In essa, infatti, si confrontano e si accettano dispersioni e frammentazioni, come una parte delle costruzioni dell’ordine di un nuovo mondo, che rivela più pienamente dove siamo e chi possiamo diventare. Quindi lo spazio deve essere inteso non nei suoi usi che sono stati definiti e distribuiti su un determinato territorio, ma nel modo in cui gli esseri umani lo sperimentano.

Sicuramente la cultura dei progettisti e quella degli abitanti delle città non si possono collocare su due punti diversi di un ideale continuum, come se l’una fosse la forma sviluppata o avanzata e l’altra la forma arretrata o attardata dello stesso modo di guardare l’ambiente urbano o di concepire il mondo. Al contrario, si tratta di due concezioni diverse, di due modi radicalmente diversi di guardare alla casa, al quartiere, allo spazio, ai servizi, forse al mondo.

I servizi visti con gli occhi delle donne cosa vuole significare? È il tentativo di rintracciare, o meglio, di riconoscere lo sguardo delle donne, il loro punto di vista, la loro prospettiva, all’interno delle città, per stabilire alcuni caratteri che possano essere di aiuto ad una pratica di pianificazione che vuole accettare le differenze.

L’urbanistica è un’attività che ha come obiettivo l’intervento sulla realtà urbana per orientarne la relativa trasformazione. Gli obiettivi specifici di quest’intervento e gli strumenti utilizzati per metterlo in pratica, storicamente, sono stati molto vari. Per esempio, durante la decade 1950-60 l’urbanistica europea si concentrò nel soddisfare obiettivi spaziali relativi all’efficienza del sistema industriale ed alla soddisfazione di determinati minimi vitali per la popolazione: nel promuovere lo sviluppo economico, attraverso la costruzione di infrastrutture ed attrezzature necessarie per l’attività industriale e nel soddisfare le necessità incalzanti relativi agli spazi dell’abitare, derivanti da condizioni molto piccole di alloggio, per la maggior parte degli abitanti, nei contesti di grande crescita urbana. Si trattava di un’urbanistica di tipo espansivo, di crescita su nuovi terreni, con poca considerazione per il l’ambiente naturale e questo dava una risposta, fondamentalmente, quantitativa alle necessità sociali della casa e delle attrezzature.

Al giorno d’oggi i problemi principali dell’urbanistica sono altri: controllare una crescita sparsa che consuma le risorse naturali limitate, genera inquinamento ed ha grandi costi economici di manutenzione ed estensione delle sue infrastrutture; promuovere la qualità di vita, rispondendo alle nuove necessità sociali delle popolazioni “diverse” (per genere, età, etnia, ecc.) e in rapida trasfor-

mazione (invecchiamento, immigrazione, nuove strutture familiari, nuove forme di esclusione sociale); facilitare la creazione delle infrastrutture spaziali necessarie per sostituire le vecchie basi economiche industriali per nuove attività produttive, dando priorità alla re-urbanizzazione degli spazi urbani obsoleti; sfruttare la partecipazione della cittadinanza per avvicinare le amministrazioni alle necessità della gente e per fortificare i processi democratici. Oltretutto le nuove divisioni che definiscono la disegualianza sociale sono meno familiari di quelle tradizionali di classe. Queste nuove divisioni – genere, etnia, età – si sommano con, e rinforzano spesso, le divisioni tradizionali di classe o del livello economico.

Ma se la qualità della vita si riferisce al benessere della gente, cioè, al grado in cui le persone o i gruppi che compongono una popolazione possono soddisfare le proprie necessità ed aspirazioni, allora vuol dire che in questo concetto confluiscono aspetti quali il reddito, la salute, l'educazione, l'alloggio, le condizioni di lavoro, la sicurezza, lo svago, l'estetica della periferia, l'uso del tempo, le condizioni ambientali, ecc., tutti fattori, questi, che hanno una dimensione spaziale. In una data società, la qualità della vita non è la stessa per tutti: differenti gruppi sociali, sia per livello di reddito, che per età, sesso, razza o luogo di residenza, hanno necessità differenti e possibilità differenti di accesso alle risorse ed ai beni sociali, ambientali ed economici, che rendono possibile il benessere personale. Non tutte le persone hanno la stessa voce nei processi di presa delle decisioni, né la stessa capacità di guardare e valutare le proprie necessità. Per questo, parlare di qualità della vita per tutte le persone richiede, in primo luogo, conoscere le necessità e le diverse aspirazioni della popolazione secondo il genere, l'età, l'etnia e il livello di reddito; in secondo luogo, richiede di definire politiche adeguate a generare una distribuzione più equa di beni e risorse e, per concludere, progettare gli attrezzi o gli strumenti che permettono di mettere in pratica queste politiche.

L'esperienza che proviene da una visione dell'*urbanistica dal punto di vista di genere* è una delle strade da percorrere per contribuire a dotare, di contenuti specifici, la nozione di qualità della vita, per traslare il concetto di sostenibilità dall'ambito del linguaggio politico, all'ambito della strumentazione tecnica propria dell'urbanistica e per introdurre, nei processi di presa delle decisioni, voci finora poco ascoltate, da intendere come soggetti sociali.

La pratica urbanistica consiste nel prendere decisioni sulla localizzazione delle attività nello spazio, sulla forma dello spazio pubblico, dello spazio privato e dei suoi edifici, sulle caratteristiche dei sistemi di trasporto. L'urbanistica influisce direttamente nell'accesso che le persone, e i gruppi sociali, hanno ai luoghi di lavoro, alle attrezzature e ai servizi, possibilità di accesso che non sono uguali per tutti.

Le donne e gli uomini hanno necessità ed aspirazioni differenti nello spazio urbano e differenti possibilità di accesso a beni e risorse della città. Il motivo principale di questo è una conseguenza di quella che è chiamata *divisione sessuale del lavoro*, dei compiti differenti che entrambi realizzano nella sfera privata e nella sfera pubblica, nell'ambito del lavoro riproduttivo non remunerato e nell'ambito del lavoro produttivo per la cui realizzazione si percepisce una compensazione economica. In termini generali, la divisione sessuale del lavoro significa che, mentre le donne si fanno carico del lavoro domestico non remunerato, gli uomini si occupano del lavoro remunerato nella sfera pubblica. Questa affermazione generale deve essere chiarita da una prospettiva storica e transculturale perché più che una separazione rigorosa fra le sfere, quello che si è ottenuto è una sfera separata, quella della riproduzione, della quale gli uomini scarsamente si occupano. Conseguenza della divisione sessuale del lavoro sarebbe, piuttosto, il fatto che gli uomini lavorano solo nella sfera pubblica e, praticamente, non assumono mansioni nell'ambito privato, mentre le donne si fanno carico sia delle mansioni nella sfera riproduttiva che in quella produttiva.

Il risultato di questa situazione è quello che è chiamato *doppio carico di lavoro* che le donne realizzano dentro e fuori la casa. Con l'aumento della partecipazione femminile nella forza lavoro e, finora, senza un'entrata parallela o simmetrica degli uomini nell'ambito del lavoro riproduttivo, né tantomeno una creazione di infrastrutture e servizi urbani che contribuiscano a ridurre il carico del lavoro domestico, sono sempre di più le donne che subiscono questo doppio carico.

La Commissione Europea ha riconosciuto che la realizzazione delle mansioni della vita quotidiana è un grande ostacolo per l'entrata delle donne nel mercato del lavoro in condizioni di uguaglianza con gli uomini e che la realizzazione di quelle mansioni è influenzata dalla struttura delle città contemporanee. Poiché l'uguaglianza delle opportunità lavorative è un diritto stabilito nel Trattato di Amsterdam, le attuali direttive comunitarie, in materia uguaglianza di genere, includono, fra gli obiettivi, la conciliazione tra vita di lavoro e vita familiare, aspetti che si riferiscono ai servizi urbani. Cioè, la Commissione Europea ha stabilito la necessità di ridurre le limitazioni all'uguaglianza tra i sessi, attraverso uno spazio urbano che faciliti la realizzazione del lavoro riproduttivo. A parere da questo riconoscimento da parte della Commissione Europea, lo scarso valore che si dà al lavoro associato alla riproduzione continua ad essere una delle cause principali del fatto che coloro che lavorano nel campo dell'urbanistica, indipendentemente dal loro sesso, non sono coscienti di quali siano le necessità specifiche delle donne nelle città. Tuttavia, il lavoro legato alla riproduzione sociale che realizzano le donne è un lavoro imprescindibile per il funzionamento della società; in molte delle sue sfaccettature è un lavoro qualificato, di grande responsabilità e che ha specifiche domande spaziali ed urbane.

Manuel Castells già da tempo ha richiamato l'attenzione sull'importanza del lavoro non remunerato delle donne come elemento indispensabile per il funzionamento della vita urbana. Nel suo libro del 1978 "City, class and power", Castells afferma che se le donne decidono di non compiere più questo lavoro, se decidono di non garantire più le condizioni materiali, psicologiche ed emozionali che permettono la riproduzione del lavoro manuale, prendendosi cura degli anziani e dei bambini, accompagnandoli nei loro spostamenti nella città, offrendo supporto emotivo, preoccupandosi di cucinare e di lavare, dell'ordine e della pulizia della casa, la struttura urbana, sociale ed economica che conosciamo non potrebbe più funzionare in questo modo.

Questo carico di lavoro e le limitazioni che esso impone allo sviluppo di altre attività di lavoro o di svago, allo sviluppo personale delle donne ed alla loro indipendenza economica, contiene la loro vita quotidiana, cioè fanno parte della realtà accettata della vita quotidiana delle donne, che si dà per scontata, è interiorizzata e non è interrogata. Riconoscere che questa situazione è una situazione costruita socialmente e non è uno stato naturale delle cose, implica un capovolgimento nelle forme accettate di intendere la realtà, il mettere in discussione credenze saldamente radicate nella società.

Il lavoro legato alla riproduzione è un lavoro reale che avviene nello spazio urbano, che richiede un considerevole sforzo fisico ed emozionale che è garanzia della qualità della vita quotidiana e della riproduzione delle persone. È un lavoro senza orario e senza vacanze, che merita di essere riconosciuto in tutto il suo valore, compreso quello economico. L'invisibilità e lo scarso valore del lavoro riproduttivo, finora principalmente femminile, impedisce a coloro che lavorano nell'ambito della pianificazione urbana di vedere quali sono le necessità specifiche delle donne nella città.

La distinzione convenzionale che l'urbanistica fa fra luogo di residenza, di lavoro, di svago, di formazione, di salute, o del commercio, assume un altro significato quando guardiamo dalla prospettiva di genere. Per coloro che hanno responsabilità domestiche, tutti gli altri luoghi, oltre che essere attrezzature, commercio o residenze, sono posti di lavoro. Se la visione dalla prospettiva di genere implica il mettere in luce il lavoro invisibile legato alla riproduzione, è necessario riconoscere gli spostamenti che si fanno per raggiungere i luoghi delle attrezzature come *viaggi di lavoro*. E per coloro che lavorano in quei settori - commercio, salute, formazione, ecc. - principalmente donne, sono luoghi di lavoro in senso stretto. Tuttavia, i sistemi di trasporto non sono disegnati per facilitare l'accesso a questi luoghi, ma per facilitare i movimenti pendolari casa-luogo di lavoro secondo il modello maschile di lavoro nel settore produttivo.

La pianificazione all'interno della prospettiva di genere non è neutra, può migliorare o, al contrario, pregiudicare il modo in cui le donne si fanno carico delle loro responsabilità multiple nella sfera pubblica e nella sfera privata. Se coloro che redigono piani urbanistici e prendono le decisioni non considerano la variabile di genere come principio nelle loro analisi e nelle loro proposte, è molto probabile che le scelte di sviluppo urbanistico pregiudicheranno sproporzionalmente le donne che sono le principali utenti delle attrezzature urbane e del trasporto pubblico, sia come

conseguenza dei loro compiti di garanti della riproduzione sociale e sia perché, essendo economicamente più deboli degli uomini, dipendono di più dai servizi pubblici.

Dal punto di vista di genere bisogna fare due distinzioni. La prima secondo il tipo di attrezzatura, la seconda, secondo l'uso che si fa di quelle attrezzature, distinguendo fra l'uso proprio e l'uso che ne devono fare le persone che non hanno un'autonomia personale per muoversi, da sole, nello spazio urbano. Quindi, dovremmo distinguersi tra: attrezzature tradizionali, formazione, salute, cultura, svago, sport, che rispondano a diritti o necessità riconosciute come tali; attrezzature nuove, necessarie per facilitare la conciliazione di vita di lavoro e di vita familiare, la cura, che ancora non sono state assunte come una responsabilità sociale. L'uso proprio delle attrezzature, in contrapposizione all'uso "insieme agli altri", è una variabile che permette di spiegare le differenze di genere riferendosi all'accesso ed all'uso delle attrezzature. Le forme di uso delle attrezzature da parte delle donne avviene o per un uso proprio, oppure per accompagnare altre persone, per esempio, un figlio/a.

Indispensabile diventa, quando si desidera introdurre una prospettiva di genere, l'utilizzazione di strumenti adattati a stabilire una nuova direzione nei processi di pianificazione, attraverso tecniche adeguate, come possono essere la tecnica della valutazione, ricerca, impatto e verifica. Queste tecniche permettono di definire gli obiettivi reali, di valutare l'adeguatezza del progresso a quegli obiettivi e di determinare quali prestazioni debbano avere i servizi. Includono lo sviluppo di indicatori, di valutazioni di impatto di genere, di verifiche successive o in corso, ma anche la fissazione di obiettivi ed il confronto fra sviluppo dei risultati ed obiettivi prestabiliti.

## APPENDICI

### *Welfare e Politiche sociali*

#### Introduzione

La funzione sociale dell'urbanistica, i principi di equità, in essa contenuti, tracciano un nesso evidente con tematiche a carattere sociale.

Ci sono sicuramente alcuni punti interessanti della storia della disciplina urbanistica che si intrecciano molto strettamente a quella del welfare. Secondo molti storici, infatti, alle origini della pianificazione urbanistica vi sono le inchieste sulle condizioni di vita delle classi lavoratrici, iniziative che hanno a che fare con temi di carattere sociale. Per lungo tempo queste iniziative sono andate di pari passo con i temi del governo urbano, per poi successivamente dividersi. Il momento più significativo, in questa vicenda, è quando negli Stati Uniti si dividono i planners dagli housing reformers, cioè quelli che si occupano di questioni delle abitazioni e quelli che si occupano di urbanistica<sup>79</sup>. Questo succede poco prima della prima guerra mondiale, e determina due linee di sviluppo del discorso urbanistico e delle politiche sociali. Alle politiche sociali si rifà, per esempio, l'intera

---

<sup>79</sup> G. Piccinato, "Introduzione" in Urbanistica Dossier n. 44/2002

tradizione utopistica della storia urbanistica che rappresentano momenti nei quali si disegnano e si progettano nuovi modelli di vita comunitaria e nuovi tipi di attrezzature collettive.

L'altro momento di interferenza è quello della politica meridionalistica degli anni cinquanta; qui sono le iniziative di Adriano Olivetti e soprattutto la riflessione che si svolge nella Cassa del Mezzogiorno. Dopodiché tutto questo scompare e per i successivi trent'anni i temi fondamentali sono quelli della speculazione fondiaria, degli standard urbanistici, di un tentativo di recuperare, all'interno delle regole del mercato, dei livelli di vita comune e di qualità ambientale.

Nel welfare, utilizzato come ammortizzatore, non solo dal punto di vista sociale, ma anche dal punto di vista economico, per assorbire livelli di conflittualità nella ripartizione delle risorse all'interno del sistema nazionale, si incontrano due concetti propri anche della disciplina urbanistica: un concetto di *protezione dal rischio* e un concetto di *erogazione*, non solo pubblica, del servizio e di prestazione. Gli urbanisti si occupano di politiche urbane, ma esistono anche politiche di welfare; in entrambe le direzioni si sconta in Italia, dagli anni novanta, una presa di distanza della politica da quel sistema di decisioni per il bene collettivo che va correntemente sotto il termine di politica. Tra politica e politiche concrete, cioè tra il bene pubblico e la politica come forma di costituzione dei soggetti che portano alle decisioni per il bene pubblico, si nota una distanza e può misurarsi anche una differenza, persino una divergenza.

Pensare quindi a politiche, tra l'altro convergenti tra loro nell'ipotesi di riuscire ad ottenere un più alto livello di produttività complessiva nell'uso delle risorse pubbliche, vuol dire anche pensare un nesso e tentare di ricostruire un rapporto diretto tra le politiche e un modo, diverso e più avanzato, di intendere la politica. Contrariamente alle esperienze passate, nelle quali la politica pubblica si è sviluppata all'interno di parametri funzionali, di settore, oggi si chiede alle politiche pubbliche di essere più produttive e di essere contemporaneamente anche sussidiarie, di pensare, cioè, ad un'integrazione sia verticale che orizzontale.

In entrambi i settori, nel welfare e nella pianificazione urbana, è sempre esistito un rapporto tra la politica e le singole politiche. Un rapporto che per il welfare è più tradizionalmente di tipo discendente, essendo un settore nel quale soprattutto si distribuiscono le risorse. Le azioni di welfare, infatti, modulano risorse raccolte direttamente dallo Stato e poi variamente distribuite ai diversi rami e livelli del sistema delle rappresentanze pubbliche e dei relativi settori operativi. Diverso è per le politiche urbanistiche che hanno il problema della captazione delle risorse: è innegabile la grave scarsità di risorse complessive dedicate alla infrastrutturazione della città italiana nel suo sviluppo del secondo dopoguerra. La costruzione delle città è avvenuta, infatti, per lo più a carico di risorse private; i contributi concessori percentuali sul costo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione, che dovrebbero produrre le risorse per la realizzazione delle parti pubbliche della città, sono stati istituiti solo con la Legge 10/1977.

Se dal versante della disciplina urbanistica si sta operando sul passaggio dal concetto di dotazione minima di superficie per abitante a quello di servizio effettivamente reso al cittadino, dal versante sociale, si va coniugando una fervida attività di regolamentazione/programmazione nel campo dell'erogazione dei servizi che, ormai sempre più spesso, considera la dimensione territoriale come una fondamentale condizione di operatività. In tale contesto è ancora rilevante una "compartimentalizzazione" settoriale, che spesso si evidenzia nella strutturazione di filiere<sup>80</sup> tradizionalmente a cascata dal punto di vista sia degli strumenti di programmazione/pianificazione che della distribuzione dei finanziamenti. In questo quadro, la programmazione/pianificazione dei servizi assume un ruolo decisivo anche in rapporto all'urbanistica, invertendone il modo di agire consolidato, che tradizionalmente operava in base a un indice prestabilito di mq/abitante, sulla riserva di aree a standard da destinare ad attrezzature considerate come luogo di erogazione dei servizi. L'inversione consiste nel porre il fulcro sull'individuazione del bisogno effettivo del servizio per arrivare successivamente ad imbastire il processo di pianificazione/erogazione.

Altro aspetto problematico è costituito dal fatto che a fronte della "unità territorio", concepito come luogo di offerta dei servizi, si pone una molteplicità di soggetti erogatori per cui il funzio-

<sup>80</sup> F. Karrer e M. Ricci, "La città integratrice di servizi", *Urbanistica Informazioni* n. 184/2002.

namento dei servizi sul territorio postula una integrazione volta sia a una maggiore efficienza che a un sempre più attento soddisfacimento della domanda, non solo quantitativo, ma anche qualitativo. D'altro canto va evidenziato che il tema dei servizi ha fortissimi elementi di connessione con strumenti di governo del territorio e, in questo contesto, il rapporto pubblico/privato nei servizi assume una significativa rilevanza. L'interazione tra i due settori – pubblico e privato – è più complessa di quanto non possa essere apparentemente comprensibile; esiste un'interazione oggettiva che costituisce il sistema complessivo pubblico-privato di produzione di beni: è questo l'elemento che va in competizione e cioè questa interazione tra pubblico e privato nella produzione complessiva dei beni pubblici, nel senso non solo di afferenti allo Stato, ma afferenti alla complessa dimensione pubblica. La circostanza che oggi al termine «pubblico», come attributo di un servizio, se ne siano aggiunti svariati altri, quali «collettivo» e «di interesse pubblico», e ancor più «di interesse generale», sta certamente a indicare una complessificazione della società, ma anche il cambiamento di ruolo che i diversi soggetti vanno assumendo: l'erogazione di servizi di interesse pubblico, da parte di privati, è oggi riconosciuta dai più come una delle possibili modalità di offerta. È evidente che tale modalità, frequentemente rintracciabile nei processi di esternalizzazione dei servizi che sempre più stanno configurando le politiche degli enti locali, potrà avere una significativa propulsione, anche in relazione agli standard aggiuntivi.

Per le amministrazioni locali questo forte spostamento di interesse dalla attrezzatura in sé e per sé al servizio effettivo comporta evidentemente un problema di nuove professionalità, oltre alla necessità di una profonda integrazione tra i diversi uffici che costituiscono le articolazioni organizzative dell'Ente Locale. Tale spostamento comporta, inoltre, anche un passaggio dal ruolo passivo del cittadino/utente a un suo ruolo attivo di «co-progettista» e «co-gestore» dei servizi. Basti pensare, ad esempio, alla «carta dei servizi» attraverso cui si è espressa la volontà di costruire un processo di controllo della qualità dei servizi, da parte del cittadino, affiancato dalla normativa europea per la certificazione di qualità, che certamente rende più complesso l'intero sistema. La problematica qui espressa, che evidenzia la forte necessità di integrazione tra soggetti, settori e territorio, rintraccia, però, un elemento problematico: è evidente, infatti, che con il federalismo, il decreto sugli standard, ancora vigente, perderà di coerenza, per essere sostituito, o meno, da norme regionali. Questo propone un importante interrogativo: si perderà del tutto il principio di equità tra i cittadini nel Paese in un moltiplicarsi di regole e diritti diversi tra regione e regione? A questo punto sembrano profilarsi due vie d'uscita: si pone da un lato la soluzione delle «regole flessibili»; dall'altro quella di «garanzie» pubbliche fortemente rassicuranti e vincolative. Rispetto alla prima è emblematica l'esperienza di alcuni paesi europei (Olanda, Francia e Germania) dove regole e indicazioni di settore vigenti per i diversi livelli di governo (dal nazionale al locale), consolidate e introiettate nei comportamenti sia degli specialisti che dei pianificatori, si confrontano con le situazioni locali: in sostanza la pianificazione dei servizi e il rispetto del «dovuto» al cittadino avviene in una sorta di contrattazione a livello locale tra tutti i soggetti coinvolti in base a regole consolidate, che tuttavia possono essere ogni volta ricontrattate, ridelimitate, ridisegnate in relazioni alle specificità locali, e alla luce del sistema di convenienze condiviso nel contesto dei singoli interventi.

In Italia, allo stato attuale, il riferimento allo standard è un punto fermo da cui muovere per migliorare la situazione. In particolare, per i servizi sociali l'Italia tende oggi ad un atteggiamento che va a riproporre, in forma ribaltata, gli standard procedendo attraverso «livelli essenziali» di servizi, da ridefinire a scadenze temporali e a prescindere dalla regione di appartenenza, oppure si procede attraverso «servizi minimi».

## **1. La ricomposizione territoriale attraverso il welfare**

L'intervento socio-assistenziale tocca sfere così intime della vita delle persone da costituire un terreno privilegiato per la ricostruzione del senso di appartenenza ad una comunità. Il problema dello Stato sociale è ai primissimi posti dell'agenda politica dei governi occidentali: le persone sono diventate più esigenti e producono bisogni in numero e complessità crescenti, a fronte di risorse



finanziarie insufficienti. Né sembra bastare la pur necessaria ottimizzazione delle risorse tra pubblico e privato sociale in termini di razionalità strumentale.

Tra necessità di tagli e improponibile difesa di alcune rigidità del welfare, c'è forse una strada intermedia: attivare e connettere le risorse presenti nella comunità locale (G. Mazzoli, 2002). Ma l'attivazione di una comunità non è un'operazione lineare; le comunità sono fatte di gruppi, famiglie, organizzazioni, pressati dalle urgenze quotidiane, spesso chiusi in circuiti autoreferenziali. Diventa necessario, allora, un lavoro di mediazione, in quanto il sociale non si tocca con le mani, ma è fatto di simboli. L'auto-attivazione della comunità locale è un'esigenza congruente con il miglior funzionamento del sistema di welfare nel suo complesso per garantire ai cittadini uno Stato moderno, nel senso di Stato sociale, che assicuri dei diritti rispetto al lavoro, all'assistenza e alla cura.

Il quadro sembra dominato da due tendenze: da un lato i problemi aumentano rispetto al numero e alla complessità; sono infatti inediti; non decifrabili e affrontabili tramite categorie concettuali e routine; non risolvibili e non è pensabile di eliminarli. Dall'altro, la presenza di tecnologie sempre più raffinate ha creato un clima culturale dominato dall'aspettativa di poter dipanare anche problemi complessi, come quelli socio-assistenziali, che per la loro natura relazionale esigono ascolto, esplorazione, attesa. C'è da sottolineare che, in realtà, i problemi sociali sono delle costruzioni sociali che dipendono dalla mediazione delle diverse rappresentazioni che del problema hanno le persone e i gruppi sociali ed è per questo che diventa cruciale proprio l'osservare e il controllare come avviene questa mediazione.

La difficoltà di rappresentazione dei problemi porta con sé la difficoltà di rappresentazione delle risorse necessarie per farvi fronte. Nel fronteggiare le situazioni problematiche quotidianamente, le persone, le famiglie, gli operatori inventano soluzioni, costruiscono circuiti che possano interrompere la routine e consentano di uscire da situazioni critiche o di mantenerle ad un livello sopportabile, ma, poiché si tratta di problemi inediti, nessun sapere costituito riconosce queste invenzioni che rimangono nell'alveo dell'informale. È qualcosa che fa parte di quei contrappesi invisibili che da sempre consentono alla società di funzionare; ciò che sembra sfuggire è il "valore aggiunto" che l'azione in campo socio-assistenziale realizza, la realizzazione di legami sociali che viene attivata nel tentare di risolvere i problemi. Stenta a farsi largo la consapevolezza che la cosa più pregiata del lavoro socio-assistenziale non consiste tanto nella soluzione dei problemi, quanto nella costruzione di rapporti che avviene attraverso le azioni quotidiane collegate al tentativo di far fronte ai problemi. Le pratiche sociali diffuse hanno sempre agito silenziosamente tanto da apparire naturali nella vita della comunità ed oggi chiedono di essere capite nei loro meccanismi profondi per essere rinforzate o riprodotte.

Il nodo centrale del welfare è stato sempre quello del come trasformare la ricchezza prodotta dal lavoro in sicurezza sociale e benessere sociale, attraverso il prelievo fiscale. Ciò può avvenire in due modi: il prelievo fiscale serve per erogare servizi a persone disagiate oppure serve a erogare servizi ai disagiati e allo stesso tempo a creare legami sociali volti a migliorare la qualità della vita della comunità locale. Il mercato sociale si presenta come una grande occasione per perseguire questa seconda via con più ricchezza e articolazione rispetto al modello di welfare tradizionale; una grande occasione per creare spazi pubblici intermedi tra cittadino e Stato radicati nel quotidiano. Nella letteratura sul welfare si parla di mercato sociale per denotare il segnale di un'accresciuta consapevolezza della dimensione assunta dall'intreccio delle relazioni tra pubblico e privato sociale e per mettere in relazione in modo nuovo la dimensione economica con quella sociale riconoscendo la valenza economica dei prodotti sociali.

In Italia, e più in generale nei paesi sviluppati, va acquistando sempre più credito l'idea di mercato sociale come possibile evoluzione dell'ormai agonizzante welfare state. Le prestazioni sociali, sanitarie, educative ecc., pur regolate e finanziate dallo Stato, possono essere efficacemente erogate e offerte sul mercato da imprese no-profit che coniugano efficienza economica e solidarietà sociale, orientamento al cliente e impegno volontario. Non solo: questa ricetta valorizza le capacità di auto-organizzazione della società civile e, al tempo stesso, incide sul problema occupazionale. Sembra essere la quadratura del cerchio, una possibile soluzione al problema. Ma l'ascesa del mer-

cato sociale potrebbe avere direzioni e implicazioni future tutt'altro che rassicuranti; la solidarietà può diventare un business, e può riconsegnare grandi questioni sociali, collettive, alla morale privata, ai buoni sentimenti, sospendendo il riferimento a quei principi di giustizia e di cittadinanza che, dal welfare State, abbiamo imparato ad apprezzare come basi di democrazia e civiltà. Nel mercato sociale è in gioco una questione pubblica, una questione collettiva e politica, non tecnica, non morale. Bisognerebbe, allora, fare in modo che il mercato sociale non dissipi, ma valorizzi, questo potenziale pubblico, di cittadinanza e democrazia, intrinseco alle materie sociali.

### *1.1. Welfare State, welfare Mix, welfare Community*

Discutere di nuovo welfare significa allargare la riflessione e l'azione in una prospettiva di perseguimento di un diffuso stato di benessere e di comfort delle persone. Questo non vuol dire dimenticare i bisogni d'inserimento sociale e di assistenza delle fasce più deboli, ma considerare anche aspirazioni e desideri largamente condivisi, come la qualità dell'ambiente, l'organizzazione del tempo, l'intensità delle relazioni sociali, la sicurezza. In questo quadro, spetta alla Pubblica Amministrazione il compito di definire standard e obiettivi più avanzati, nella consapevolezza che, essi, potranno essere raggiunti solo facendo leva sull'intraprendenza, l'energia creativa e la capacità d'auto-organizzazione dei soggetti presenti nelle comunità locali e, in prima istanza, dei cittadini-utenti e del terzo settore.

Gli anni '50 e '60 furono in Italia, come in tutta Europa, gli anni dell'*utopia dello Stato del benessere*: il welfare State svolgeva una sorta di protezione sociale riconosciuta come diritto del cittadino. Lo Stato era considerato garante dei servizi e controllore delle istituzioni e, per questo, vigilava sulla vita dei cittadini. Per welfare State si intende lo Stato, nelle sue diverse articolazioni centrali e territoriali, che riceve i finanziamenti dai cittadini attraverso le tasse e poi ridistribuisce le risorse attraverso trasferimenti di servizi. Il welfare State si sviluppa nelle società occidentali, ed in quella italiana in modo particolare, attorno a due filoni. Da un lato è un welfare *lavoristico*, che nasce per dare una risposta ai bisogni sociali di sicurezza, previdenza, assistenza sanitaria del lavoratore capofamiglia, attorno a cui si organizza la tutela sociale di tutto il nucleo familiare. Questo impianto non regge più di fronte alle profonde modificazioni strutturali del lavoro e della famiglia: il lavoro si fa più flessibile ed articolato, la famiglia perde in buona parte il suo ruolo di ammortizzatore sociale, a causa della sua stessa composizione demografica ed emerge con prepotenza il ruolo sociale dei single. Il secondo grande filone è quello della *beneficenza* che organizza una risposta, sostanzialmente di istituzionalizzazione, quando siamo in presenza di una mancanza della famiglia. Si apre, così, una forbice tra le attese crescenti, in termini di diritti, ad un corretto protagonismo sociale, l'indebolimento delle reti familiari e la pochezza delle risorse centrali e decentrate.

La difficoltà crescente di gestire in modo efficiente una macchina molto complessa e la scarsità di risorse ha posto in crisi il sistema di welfare State dovuta, soprattutto, a tre ordini di motivi: aumento dei bisogni; invecchiamento progressivo della popolazione; progresso tecnologico e delle conoscenze. Le modifiche legislative da più di un decennio permettono alle amministrazioni pubbliche locali di svolgere dei servizi ai cittadini attraverso l'utilizzo di società di diritto privato, la cosiddetta aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione (legge 142/92) o privatizzazione.

Le nuove tendenze della governance a livello internazionale vanno nel senso della sussidiarietà orizzontale e del partenariato sociale – ovvero dei rapporti di cooperazione per la produzione sia di beni sia di servizi tra amministrazione pubblica, imprese e settore non profit. Mentre la sussidiarietà verticale rappresenta il decentramento amministrativo tra le istituzioni e quindi il passaggio dallo Stato, alle Regioni e ai Comuni, la sussidiarietà orizzontale rappresenta, invece, il coinvolgimento della società civile e cioè del terzo settore e della famiglia.

Si sviluppa, in tal modo, un forte dibattito politico per formulare nuovi paradigmi di benessere per i cittadini; si parla, pertanto, di welfare Community o Society, riferendosi, cioè, a quando il settore privato si organizza in proprio per offrire servizi ai cittadini. Le imprese e le famiglie sono

incentivate, attraverso riduzioni fiscali o incentivi, a convogliare risorse verso la promozione, e/o gestione, di iniziative per la società mediante fondazioni o aziende senza scopi di lucro. Sul mercato la Pubblica Amministrazione si trova ad operare insieme ad altri soggetti: pertanto, si ritiene opportuno che, la stessa, possa raggiungere un maggiore benessere per i cittadini attraverso accordi con i settori profit e non profit ed il suo ruolo diventa, allora, quello di raggiungere obiettivi di benessere attraverso la gestione di progetti e risorse messi a disposizione da altre strutture.

Dal welfare State si passa al welfare Community (o welfare Society) attraverso il welfare Mix, che rappresenta il tentativo di integrare, da un lato, la domanda di servizi e, dall'altro, l'offerta di servizi sia pubblica che privata, quindi un mix che deve avvenire attraverso il terzo settore. Occorre mobilitare il terzo settore, in quanto il welfare così come è non ce la fa e questa mobilitazione la deve compiere il locale, scoprendo le modalità per potenziare l'individuo e, in più, inventarsi nuove associazioni, nuove cooperative, che combinino l'empowerment, l'intervento locale, la soddisfazione di tutti, il risparmio di spesa.

Bisogna sottolineare che all'interno del processo di neolocalismo e di ristrutturazione dei sistemi di welfare c'è una crisi profonda, è in difficoltà lo spartito stesso del welfare che non ha più obiettivi chiari e univoci. La questione dell'orientamento e degli obiettivi delle strategie assistenziali e di inclusione sociale non può essere risolta automaticamente, con lo spostamento verso il livello locale e il coinvolgimento del terzo settore.

Si ritorna ad una valorizzazione della società e del privato come se il passaggio dal welfare State al welfare Community rappresenti una vera e propria rivoluzione. Il principio su cui si basa il welfare State è il principio di sovranità, mentre quello su cui si fonda il welfare Community è quello di sussidiarietà. Come si vede sono due principi contrapposti, come diverso è il concetto di welfare che prendono in considerazione: sostenibile, solidale e sussidiario, fatto di partenariati e reti è il welfare Society di oggi. La propensione del welfare sociale è il riconoscere la centralità della persona ed anche dei bisogni più intimi del soggetto, che sono il senso di valere, l'autosoddisfazione, il sentirsi rispettato per le proprie potenzialità, relative ed assolute, nel rispetto del diritto di poter godere di pari opportunità. Cambiare il welfare Assistenziale per il welfare Community (comunità che cura se stessa) è, prima di tutto, partire dalla persona, oggetto e soggetto dell'azione sociale, per creare una «dinamica circolare» che accoglie; una rete di servizi che è incontro di professionalità, di persone, di operatori, di famiglie che offrono, nel segno della «qualità», non solo un servizio, ma anche la promessa di una vita migliore o, a volte, di «una vita».

Il punto fondamentale resta comunque il fatto che non si può immaginare che la ricerca di modelli più appropriati, che possiamo definire di welfare Community, possa significare, in realtà, una fuga della politica dalle proprie responsabilità, una destrutturazione del presidio della politica nel garantire diritti costituzionali fondamentali. Un corretto modello di welfare Community richiede:

- chiarezza sul sistema dei diritti fondamentali che si vogliono tutelare;
- più capacità di governo, perché governare in modo efficiente una «rete delle reti» di solidarietà è molto più difficile che governare un sistema burocratico e gerarchico;
- risorse economiche, certo meglio allocate e impiegate in modo più efficiente, ma non si può contrabbandare nuovo welfare con meno welfare;
- credere veramente nella capacità organizzativa autonoma ed innovativa della società senza tutele corporative.

Parlare di welfare solo per indicare quel comparto di interventi che riguardano le fasce più deboli della nostra società, appare estremamente riduttivo oltre che improprio. Per *welfare* è necessario invece intendere – secondo la traduzione letterale – il «benessere» dell'intera popolazione e non soltanto gli interventi che tendono a garantire diritti e condizioni di vita minimali per i gruppi sociali che vivono ai margini della società. *Welfare* vuol dire benessere sociale, e il benessere sociale si misura in termini di qualità della vita e di convivenza sociale di tutte le componenti di una comunità di persone, in tutte le diverse fasi della vita di ciascuna. La tutela delle fasce deboli è soltanto una parte del welfare, il cui fine fondamentale è, invece, valutare l'insieme dei rapporti e la qualità dei processi di integrazione sociale che riguardano tutti i cittadini. Pieno esercizio dei diritti

civili e sociali, giustizia sociale, parità delle opportunità, consistenza e qualità delle relazioni tra le persone, i gruppi sociali e le generazioni, valorizzazione delle risorse dei singoli cittadini e del capitale sociale della società: questi sono i contenuti del welfare, che devono pensare di portare alla crescita di un sistema plurale, integrato e coordinato di interventi e servizi.

## **2. Gestione della città e politiche del welfare State**

La riflessione che dovrà essere condotta per riformare gli standard urbanistici non può trascurare il rapporto standard urbanistici (attrezzature) e servizi in quanto tali. I servizi sociali pubblici, dal 1968 ad oggi, sono molto cambiati nella loro natura, ma anche nel modo di erogarli e nelle possibilità di accesso da parte dei cittadini. Si dovranno considerare tutti i servizi, non solo quelli, cosiddetti, pubblici. In generale, bisogna occuparsi dei servizi alla popolazione, intesa nella sua completezza, e cioè riferendosi ad anziani, giovani, immigrati, utenti della città, ma non residenti in permanenza, ecc. Vi sono poi dei servizi che non rientravano nel novero dei servizi basici di un tempo, cultura, tempo libero, svago in genere ed attività. Non si può più trascurare il fatto che molti servizi, un tempo classicamente pubblici, sono erogati legittimamente da privati; che si è inoltre molto sviluppato il cosiddetto «terzo settore» dell'economia; che dei servizi pubblici, ancorché pagati da tutti, solo alcuni possano usufruirne; ed ancora che anche gli erogatori di servizi pubblici operano a tutti gli effetti in un'ottica di «marketing» dei servizi.

In sostanza il cambiamento del «welfare state» e delle condizioni d'uso delle attrezzature e di accesso ai servizi, sono tali che quel modo di vedere gli standard urbanistici non è più assolutamente riproponibile. Se i concetti di efficacia, giustizia e regolazione restano validi, del tutto diverso è il modo di come proporli. L'urbanistica contribuiva per la sua parte, che è quella di fornire le condizioni materiali, la politica sociale faceva il resto. Il bilancio era abbastanza soddisfacente: gli esclusi erano pochi e comunque le compensazioni di altra natura (sussidi, esenzioni fiscali, ecc.) operavano il riequilibrio. La situazione odierna e le prospettive sembrano essere di segno opposto: l'urbanistica non può ignorare questa realtà. Il suo rapporto con il nuovo modo di essere dello «stato sociale» va reinventato. In questo senso quello degli standard è solo un paradigma del più complesso rapporto tra città e politica del «welfare state». Il ripensamento della questione degli standard urbanistici è un'occasione per rivisitare tale rapporto prendendo le mosse:

- dallo spostamento dell'attenzione dall'attrezzatura al servizio che vi si svolge, quindi ai modi di erogazione dei servizi, nell'ottica della misura del loro rendimento intrinseco: ottimo di offerta, modalità di offerta ecc.;
- dall'operare per «bilanci sociali di area» (domanda/offerta di servizio), piuttosto che per zone urbanistiche omogenee;
- con il porre al centro la domanda effettiva di servizi nelle sue articolazioni (residenti, «city users», ecc.);
- con l'articolare l'offerta considerando sia ciò che «deve» essere fornito a tutti in quanto sociale e ciò che «può» essere fornito dal mercato.

Ciò dovrebbe portare alla formulazione di «piani di servizi» intesi come documenti operativi a sé stanti o come settori del piano regolatore, redatti d'intesa tra responsabili della pianificazione urbanistico-territoriale e gestori dei servizi, e volti a dimensionare l'esigenza di spazi sulla base della domanda effettiva, considerando l'offerta sia pubblica che privata, le prestazioni delle attrezzature, intrinseche e di accessibilità, ecc. Dovrebbe essere superato quindi il riferimento alle quantità obbligate e l'obiettivo della dotazione quali-quantitativa di servizi dovrebbe divenire una posta specifica di ogni amministrazione, da perseguire con il piano dei servizi. Il superamento della condizione di «separatezza» dei servizi tra loro, e spesso anche tra servizi e città a vantaggio della «mixité», è un altro obiettivo del piano dei servizi, che così dialogherebbe direttamente con quello ambientale, con quello della mobilità e con quegli «indirizzi» per il governo della rete di distribuzione commerciale, ma anche con piani di gestione della città, della gestione ordinaria così come quella degli eventi «speciali».

Il piano dei servizi individuerrebbe, inoltre, spazi, forme e meccanismi per regolare esplicitamente l'offerta pubblica ed il mercato privato dei servizi, nonché per definire l'applicazione di strumenti alternativi all'esproprio per l'acquisizione degli immobili necessari. Di fatto diverrebbe lo strumento per il «management» della città o, se si vuole, il «vero» regolamento urbanistico in modo da poter evitare un uso improprio dello standard.

### **3. La riforma del welfare locale: la legge 328/2000**

Il sistema del welfare è in profonda trasformazione a seguito del varo della legge 328/2000, la legge di riforma del welfare locale, che parte dalla constatazione che i processi di trasformazione e riqualificazione non possono essere pianificati attraverso *standard-quantitativi*, ma è necessario definire *standard-obiettivi* che nascano dalla consapevolezza che persone e città diverse non sono omologabili nella serialità dell'offerta dei servizi. Tale riforma si colloca in quel processo di riorganizzazione volto ad assicurare un sistema integrato di interventi e servizi sociali, a garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, riducendo le condizioni di disabilità, di bisogno, di disagio individuale e familiare. Gli standard di qualità si esprimono attraverso la definizione delle caratteristiche prestazionali, in termini di accessibilità, di piena fruibilità e sicurezza per tutti i cittadini di ogni età e condizione, di equilibrata e razionale distribuzione del territorio, di funzionalità e adeguatezza tecnologica, di semplicità ed economicità di gestione.

La riforma in atto nel sistema assistenziale e socio-sanitario (Legge 328/2000) ha dato nuovo impulso al processo decentramento delle politiche sociali, privilegiando la comunità locale e il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, cioè sia tra amministrazioni di diverso livello che tra pubblico e privato. Dal canto loro, diverse Regioni hanno incentivato una «programmazione dal basso» delle prestazioni per impegnare gli Enti Locali nella fornitura di servizi reali, in collaborazione tra loro e con altri soggetti privati e del terzo settore; mentre numerosi Comuni hanno in vari modi promosso un approccio negoziale all'offerta privata di opere e servizi pubblici contestualmente agli accordi sui programmi complessi. La veloce evoluzione del quadro legislativo ha stimolato la ripresa di ricerche sul rapporto tra riforma del welfare, riqualificazione urbana e inclusione sociale. Si tratta di riprendere e sviluppare, a fronte del progressivo spostamento dell'attenzione dal controllo minuto degli usi del suolo privato, la formulazione organica di una strategia pubblica per la qualità urbana e sociale. Sono temi che ripropongono la più spigolosa questione dell'aggiornamento della normativa gli standard urbanistici, per rispondere alla crescente diversificazione della domanda nei differenti contesti insediativi e accogliere la molteplicità dei regimi di offerta dei servizi alla persona.

Dal provvedimento emerge che sono stati introdotti, nel linguaggio della riforma, alcuni dei tratti lessicali e logici della cultura urbanistica. Si parla ad esempio di standard dei servizi e di piani di zona. E allora, mentre gli urbanisti cercano di abbandonare la logica riduttiva associata allo standard e alla sua definizione di «minimo», e cercano di guardare ai servizi erogati rifacendosi al complesso concetto di prestazione, dall'altro lato si parla dichiaratamente di standard; non solo, si acquisisce, anche, una logica di riterritorializzazione del servizio. Si riconosce, cioè, che un approccio esclusivamente funzionale, su cui è costruito storicamente il welfare, e una progettazione mirata alla sola erogazione del servizio comporta dei limiti. I bisogni e le necessità a cui l'erogazione dei sistemi del welfare dovrebbe corrispondere, in realtà, sono dati sempre entro un territorio, entro determinate condizioni fisiche e sociali che influenzano il servizio, la percezione del suo effettivo beneficio e l'accesso dei diversi soggetti. I soggetti deboli hanno, per esempio, dei problemi di mobilità per cui i sistemi di erogazione di servizio, se non sono correlati a dei buoni sistemi di accessibilità e mobilità, finiscono per avere una minore qualità complessiva ed è per questo che, fra le azioni previste dalla riforma, c'è il potenziamento dei servizi a domicilio, in maniera tale da consentire un risparmio nell'allestimento delle sedi ed essere più vicini ai soggetti ai quali vanno erogati. Esiste quindi una richiesta specifica di riterritorializzazione, di valutazioni territoriali ed

ecco perché si parla di *piani di zona dei servizi* assumendo, come detto, sia pure in modo solo nominalistico, elementi del linguaggio urbanistico. È chiaro che il piano di zona di servizi è diverso da quello che intende un urbanista per piano di zona, tuttavia queste corrispondenze lessicali evidenziano la riscoperta di una necessità di approfondimento sulle questioni territoriali all'interno della produzione di welfare, che sono dietro a molti aspetti della sua attuale inefficienza ed inefficacia.

Man mano che si è venuta identificando la dissimmetria tra la qualità delle aspettative degli utenti del welfare ed i modi di produzione ed erogazione dei servizi e delle prestazioni pubbliche, è anche cresciuta la coscienza di una distanza profonda tra i punti di vista dei diversi soggetti coinvolti. La valutazione ci dice che è impossibile proporre un bilancio se non lo si riguarda al soggetto al quale va riferito; è impossibile trarre un bilancio anonimo, perché un bilancio è sempre tra costi ed utilità, tra benefici portati e necessità di impegno, valutazioni necessariamente riferite ai soggetti. Tracciare un bilancio vuol dire, innanzitutto, individuare il soggetto a cui è riferito; dal profilo del soggetto derivano le caratteristiche del bilancio e l'assegnazione delle grandezze di cui si tratta e dei segni positivi o negativi dei vettori per le diverse dimensioni: pensare dei bilanci vuol dire quindi individuare dei soggetti. In riferimento a tale orizzonte sono nate numerose iniziative innovative; nel settore del welfare esistono i cosiddetti bilanci sociali; le scienze e le politiche ambientali stanno tracciando dei bilanci ambientali; gli enti pubblici, al fine di valutare l'impatto della politica economica dell'ente su uomini e donne, sta effettuando dei bilanci di genere.

La Legge 328/2000, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, tratta l'integrazione dei servizi socio-sanitari e traccia una connessione tra questi e i servizi dell'istruzione, in particolare, quelli rivolti alla prima infanzia; prevede un piano nazionale e piani regionali degli interventi e dei servizi sociali. A scala inferiore i Comuni, associati in ambiti territoriali, d'intesa con le Asl, nell'ambito delle risorse disponibili, definiscono il *piano di zona*, di norma adottato con accordo di programma. È una legge «cornice» che ridefinisce il profilo complessivo delle politiche sociali nel nostro Paese, segnando il passaggio da un sistema di interventi «riparativi», ad un sistema di protezione sociale attiva, che privilegi le persone, e non le categorie, e che offra prestazioni flessibili e personalizzate. Allontanandosi dalle forme assistenziali centralizzate, affida i poteri di programmazione e legislativi alle Regioni, amministrativi e di programmazione dei Piani di zona ai Comuni, dando loro, pertanto, il compito di creare un sistema integrato di interventi e servizi sociali. L'obiettivo è la realizzazione di quel sistema integrato di interventi e servizi sociali che, superando le logiche meramente assistenziali, deve garantire il benessere dei cittadini, innanzitutto attraverso diritti riconosciuti su tutto il territorio.

L'analisi della trasformazione della domanda sociale è alla base della legge in oggetto sul nuovo concetto di welfare, inteso come mobilitazione di più attori nella formulazione dell'offerta dei servizi e come integrazione delle politiche sociali, finora «spacchettate» in settori (minori a rischio, anziani, ecc.). All'art. 22 la Legge indica gli interventi che costituiscono i *livelli essenziali* delle prestazioni sociali. Una loro più stringente definizione ed il relativo adeguato finanziamento sono atti indispensabili per avviare un processo che garantisca un livello di prestazioni assistenziali uniforme in tutto il paese, e quindi di cittadinanza sociale, superando i gravi squilibri territoriali.

Le crescenti difficoltà incontrate dalle famiglie, sia di natura economica, ma anche di conciliazione del lavoro con i carichi di educazione e cura ed il processo di invecchiamento della società, richiedono nuove azioni a sostegno delle persone e dei nuclei familiari, al fine di prevenire e contrastare l'esclusione sociale (art. 16); pertanto andranno in primo luogo potenziati interventi e servizi a favore della domiciliarità.

Siamo di fronte ad una prova di buon governo che ha permesso di rispondere, anche se parzialmente, ai bisogni delle persone e delle famiglie, cercando di vincere almeno tre grandi sfide, che sono contenute nella riforma: la garanzia dell'accesso al sistema dei servizi, la realizzazione della programmazione partecipata, l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie, ma anche con le politiche educative, formative e del lavoro.

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi il primo passo per rispondere al diritto all'assistenza è l'istituzione in tutto il territorio del Segretariato sociale, inteso come un sistema a responsabilità pubblica di informazione sulla rete dei servizi e di sostegno alle procedure d'accesso, per il quale

possono essere impiegati organismi senza fini di lucro purché estranei alla gestione dei servizi. Il segretariato sociale, correttamente avviato e gestito, è uno strumento indispensabile alla rivelazione e al monitoraggio della domanda sociale, e quindi, alla programmazione territoriale dei servizi, la quale va intesa come processo a più attori, collocati a più livelli, che apportano competenze, idee e risorse. All'art. 13 della Legge specifica che nella carta dei servizi sociali sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti. La carta dei servizi sociali, intesa e realizzata come *carta per la cittadinanza sociale*, non si limita a regolamentare l'accesso ai servizi riproducendo la logica dei soggetti erogatori, ma si concentra sulle persone che hanno bisogno di accedere ai servizi. In tal senso, essa viene a caratterizzarsi come percorso progettuale finalizzato a conseguire gli obiettivi di promozione della cittadinanza attiva, consapevole nella popolazione, nelle istituzioni e nei servizi. Il termine "cittadinanza" si collega strettamente ai diritti che ogni persona ritiene le debbano essere riconosciuti nella vita quotidiana e nelle situazioni di bisogno.

La Legge 328 mira ad incidere sui *percorsi del quotidiano* andando a definire un sistema che potremmo dire di «welfare comunitario». Il problema della promozione del benessere del cittadino e della qualità dei servizi non rimane solo una competenza dell'amministrazione comunale, ma diventa un lavoro assegnato al rapporto e alla collaborazione tra ente pubblico, terzo settore e cittadino stesso. Il problema reale che pone la legge, è come riuscire a tradurre, in maniera concreta, la partecipazione, come riuscire a leggere e dare voce alle vere esigenze dei cittadini, come garantire il benessere della comunità e quello che nella legge stessa è definito come il «diritto di cittadinanza».

### 3.1. I Piani di Zona

I Piani di zona sono tra le esperienze innovative della Legge 328/2000 e sono previsti dall'art. 19. Per la loro costruzione e definizione non si può prescindere dal significato di servizi e interventi sociali così come indicato dalla stessa legge.

L'art. 1 definisce come interventi e servizi sociali tutti quelli di cui all'art. 128 del Decreto Legislativo 112/98 che recita testualmente: «...*per servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia*».

Pertanto i servizi e gli interventi sociali sono quelli che intervengono per le persone in difficoltà con l'obiettivo di promuoverne il più possibile l'autonomia, anche attraverso integrazioni con altri. Infatti la stessa legge stabilisce che i servizi sociali debbano collegarsi in rete sancendone quindi la connessione ma anche la diversità e autonomia. L'art. 3 recita infatti: «*I soggetti di cui all'art. 1 comma 3 provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i seguenti principi:*

- a) *coordinamento e integrazione con gli interventi sanitari e dell'istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e reinserimento al lavoro*».

Ne deriva che il Piano di Zona è un processo il cui «nucleo» è costituito dal Piano Sociale che deve essere opportunamente integrato con altri ambiti relativi a politiche di welfare più generali. Ma non è tutto: l'art. 6, comma 2 della legge afferma che «*Ai comuni (...) spetta (...) l'esercizio delle seguenti attività:*

- a) *programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'art. 1, comma 5*»; ovvero degli «organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della

*cooperazione sociale, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati».*

Inoltre tale Piano, non può naturalmente prescindere dalla considerazione delle finalità ed obiettivi indicati dalla normativa nazionale e regionale, ma cercare di raggiungere gli stessi attraverso programmazione, azioni e progetti locali.

Lo strumento identificato dalla legge per elaborare obiettivi comuni, nonostante le varie differenze che si presentano nei territori, è il Piano di zona che individua: obiettivi strategici; priorità di intervento; modalità organizzative dei servizi; risorse finanziarie; impegni professionali; requisiti di qualità; attività di rilevazione dei dati; forme di collaborazione ed integrazione fra enti diversi, con particolare riferimento alla strategica relazione fra i comuni e l'ASL. Il Piano di zona è dunque il più importante strumento per la programmazione locale dei servizi alla persona. Esso ha vari obiettivi che tendono a sovrapporsi e ad interferire l'uno con l'altro: deve essere molto curato sotto il profilo amministrativo, poiché non è solo un "rapporto di ricerca sociale", ma è anche un atto amministrativo da adottarsi tramite "accordo di programma"; inoltre diventa necessariamente un mezzo di comunicazione fra operatori, amministratori, cittadini utenti e cittadinanza organizzata. La condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'elaborazione dei Piani è di curare gli snodi metodologici e tecnici dei *gruppi di lavoro*: composizione, distinzione fra livello politico e livello tecnico, interazioni fra questi ultimi, orientamenti culturali, strategie, individuazione dei "ruoli integrativi", ossia di chi si assume il compito di tenere insieme il processo, rimettendo continuamente in gioco le informazioni e le decisioni intermedie che sono state prese durante il percorso. Quest'ultimo aspetto è spesso poco curato: eppure senza le persone che si assumono il doppio onere di far valere le ragioni del proprio ente e quelle del gruppo inter-istituzionale è difficile far procedere queste attività.

Il doppio aspetto dei Piani, atti amministrativi e contemporaneamente comunicativi, e il pluralismo degli attori che sono coinvolti nella loro formazione, rendono indispensabile trovare accordi continui anche sulle parole che si utilizzano nei rapporti intersoggettivi. L'obiettivo è di generare una nuova cultura ed una nuova pratica sociale, che siano capaci di mettere in campo più opportunità a sostegno delle persone e delle famiglie. La Legge prevede il metodo della programmazione delle azioni e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati, in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, e della valutazione di impatto di genere.

I Comuni sono il vero motore operativo della macchina sociale: a loro è riservato il compito di formulare i Piani di zona, strumenti locali che favoriscono il riordino, il potenziamento, la messa in rete di interventi e di servizi, in modo da programmarli e realizzarli a sistema. Il compito delle Regioni, svolto tramite i piani socio-sanitari regionali, è quello di programmare, coordinare e indirizzare gli interventi sociali e disciplinare l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività socio-sanitaria.

Secondo quanto disposto dalla Legge 328/2000 l'ambito territoriale di riferimento per la redazione e attuazione dei Piani di zona è individuato nell'ambito distrettuale (distretti sociosanitari delle Asl). È facoltà dei Comuni appartenenti al medesimo distretto di associarsi, in presenza di particolari condizioni, con altri distretti per dare vita ad un unico piano di zona che pertanto ricomprenderà tutti i comuni appartenenti ai distretti associati.

Il piano di zona diventa lo strumento strategico dei Comuni associati per il governo locale dei servizi sociali e si configura, pertanto, come lo strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione fra i vari servizi, mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità e delle risposte, l'integrazione delle risorse istituzionali e sociali, la gestione creativa, flessibile e partecipata dei servizi. Esso presuppone la sottoscrizione di un accordo di programma fra i soggetti istituzionali coinvolti che diventa il momento di sintesi giuridica delle scelte condivise e le rende operanti.

Gli obiettivi, anche operativi, che un Piano di zona deve avere, sono:

- favorire la formazione dei sistemi sociali integrati, promuovendo risorse di solidarietà e di auto-aiuto;
- responsabilizzare i cittadini e le strutture nella programmazione, nella co-progettazione e nella verifica dei servizi;



- qualificare la spesa con un impiego coerente delle risorse finanziarie e con l'adozione di procedure efficienti di spesa e di controllo della stessa;
- promuovere iniziative di formazione e altre azioni di sistema, per consentire la crescita delle competenze professionali delle risorse umane impegnate nella promozione e nell'attuazione del Piano di Zona, ma anche per supportare la costituzione di una struttura organizzativa dedicata e coerente con il complesso di azioni da realizzare.

Il Piano di zona non deve, pertanto, essere inteso come uno strumento meramente distributivo di risorse ma come uno strumento dinamico e flessibile capace di cogliere i bisogni della collettività e di assicurare le risposte più coerenti ed adeguate. Rappresenta una delle esperienze innovative che più hanno inciso, almeno formalmente, nel segnare una discontinuità con le pratiche precedentemente adottate per l'elaborazione delle politiche.

#### **4. La Legge 285/1997 e le nuove categorie di servizi**

La Legge 285 del 28 agosto 1997 *“Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia l'adolescenza”* è stata concepita dai legislatori come strumento per promuovere e sostenere una cultura e una soggettività nuova dell'infanzia e dell'adolescenza.

È il provvedimento con cui lo Stato italiano attua i principi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e rappresenta una delle iniziative legislative che compongono il Piano d'Azione.

Si tratta di una legge che definisce le politiche per l'infanzia e l'adolescenza non come un «sottosettore» di quelle assistenziali, ma anzi ne fa un tratto distintivo delle politiche sociali e di quelle per la cittadinanza. Per questo chiede alle Regioni e agli Enti locali di avere una politica complessiva a favore delle nuove generazioni, che non sia scissa dalla politica «degli» e «per gli» adulti. In realtà essa mira ad un obiettivo in sé semplice: dare opportunità di sviluppo ai bambini ed alle bambine, alle ragazze ed ai ragazzi, contribuire ad un risveglio di interesse e di responsabilità delle istituzioni e della società verso i cittadini più piccoli e favorire la modernizzazione del nostro Paese in cui, troppo spesso, l'infanzia è l'oggetto di un'attenzione spettacolaristica ed allarmistica, ma che nei fatti ha finito per essere dimenticata.

Al fine di facilitare la programmazione decentrata a livello regionale, provinciale e zonale secondo orientamenti condivisi, la Legge all'art. 3 definisce le finalità che devono guidare le varie progettualità:

- realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitori-figli, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;
- innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia;
- realizzazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche;
- realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e dalla qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche;
- azioni per il sostegno economico, ovvero di servizi alle famiglie naturali o affidatarie che abbiano al loro interno uno o più minori con handicap al fine di migliorare la qualità del gruppo-famiglia ed evitare qualunque forma di emarginazione e di istituzionalizzazione.

Costruire un sistema di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza richiede che i diversi soggetti si riposizionino in una prospettiva di «comunità educante» e non di competenze istituzionali o di logiche settoriali. In questa prospettiva la legge può essere interpretata come proposta di un processo di organizzazione di comunità che prevede: l'identificazione di un sistema socio-

territoriale, in riferimento al quale prefigurare azioni e politiche; la costituzione di un gruppo promotore, coordinato da un ente capofila; il coinvolgimento di altri soggetti presenti nel contesto territoriale; l'attivazione di processi di progettazione partecipata; la definizione di un piano locale articolato in coerenza con le priorità e i vincoli espressi dal territorio; la sottoscrizione di un accordo di programma, come atto formale che sancisca un impegno di reciproco riconoscimento, di confronto, di collaborazione attiva.

L'integrazione della pluralità dei soggetti, che l'attuazione della Legge 285/1997 prevede, presuppone di stipulare un «patto educativo», un patto che richiede di passare da una visione direttiva e unilaterale, in cui alcuni soggetti danno indirizzi ad altri attori, ad una prefigurazione di accordo in cui i diversi attori si riconoscono, si ascoltano, esprimono aspettative e disponibilità, si coinvolgono, assumono impegni e condividono un percorso. L'Ente locale, in questo quadro, assume uno spiccato ruolo promozionale e si colloca all'interno di una rete sociale, dove ad ognuno viene riconosciuta e richiesta la sua irrinunciabile specificità di ruolo.

La legge prevede uno sviluppo della sua progettualità secondo un disegno fortemente decentrato, ciò in coerenza con il quadro delle competenze istituzionali e nella convinzione che i diversi soggetti debbano entrare in relazione tra loro per la concertazione di una politica unitaria e di un sistema integrato di interventi. Le diverse funzioni sono articolate a vari livelli: nazionale, regionale, di ambiti territoriali e di Enti locali.

A livello nazionale il Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri garantisce il coordinamento generale della legge, cura il monitoraggio sulla sua applicazione ed effettua la verifica tecnico-politica della spesa. A livello attuativo, pertanto, definisce la ripartizione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza tra le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano e i Comuni riservatari, aree urbane dove è particolarmente necessario intervenire a favore dei minori; attiva un servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e di analisi sull'infanzia e l'adolescenza.

A livello regionale le Regioni concorrono all'applicazione della legge: garantiscono la programmazione di settore attraverso l'emanazione delle linee di indirizzo e delle le priorità degli interventi; armonizzano la distribuzione delle risorse attraverso la determinazione degli ambiti territoriali e la costituzione dei Fondi Regionali per l'infanzia e l'adolescenza; sviluppano programmi di scambio e formazione interregionale finanziabili nella misura del 5% della quota prevista del Fondo Nazionale; assicurano il monitoraggio e la verifica della spesa; definiscono, ogni tre anni, gli ambiti territoriali di intervento.

A livello di ambiti territoriali di intervento, che è il luogo dell'individuazione dei bisogni, della definizione delle linee di indirizzo, dell'individuazione delle forme di coordinamento tra i diversi soggetti che elaborano progetti, si individuano, sulla base delle analisi dei bisogni effettuate nel territorio, le *priorità di area* e si definisce un Piano di intervento territoriale triennale. In ogni ambito viene costituito un Gruppo Tecnico Territoriale (GTT) rappresentativo dei diversi soggetti del territorio interessati all'infanzia e all'adolescenza; tale organismo ha il compito di: promuovere la diffusione di una corretta informazione sulla Legge; facilitare l'avvio dei processi di collaborazione preliminare alla definizione degli accordi di programma; offrire supporto tecnico alla progettazione tramite linee guida generali di intervento; essere punto di sintesi per la definizione del Piano territoriale di intervento; collaborare all'attuazione del monitoraggio dei progetti; concorrere alla predisposizione dei percorsi formativi a carattere interregionale e regionale.

A livello di Enti Locali, essi (Comuni, Comunità Montane e Province), rappresentano i soggetti titolari di progetti immediatamente esecutivi che compongono il Piano di intervento territoriale triennale di ciascun ambito territoriale e a loro è richiesto lo sforzo di avviare una *progettazione* e una *gestione partecipata*. Per questo motivo si prevede, a livello locale, il ricorso alla stipula di accordi di programma coordinati da un ente capofila.

La Legge n. 285 del 1997 è, pertanto, una legge di grande rilievo, perché ha saputo suscitare una grande mobilitazione di energie per promuovere diritti e opportunità a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e per realizzare, conseguentemente, migliori condizioni di esistenza di coloro che

si affacciano alla vita. Essa rappresenta un serio e organico tentativo di dare vita a politiche e prassi direttamente e indirettamente rivolte all'infanzia e all'adolescenza, atte a integrare, con pieno diritto ed esercizio di cittadinanza, questo trascurato segmento di popolazione nel contesto di comunità locali capaci di sviluppare pratiche di riconoscimento e accoglienza e di dare, ad ogni loro membro, sempre nuove opportunità di sviluppo. Sollecita e sostiene una progettualità comunitaria di promozione del benessere dei più piccoli nel contesto del miglioramento delle condizioni di vita dell'intera comunità. L'obiettivo è quello di riconoscere i cittadini minori di età come soggetti tra soggetti, assicurando loro una quotidianità fatta di attenzione e di rapporti che, per essere davvero tali, deve collegare e coinvolgere attivamente tutti i diversi attori della comunità locale. I cittadini, e *in primis* i bambini, hanno diritto ad essere informati di ciò che li riguarda direttamente: senza l'informazione nessuna relazione successiva e, meno che mai, processi di reale partecipazione sono realizzabili.

Nell'ambito dei servizi per l'infanzia ha senso parlare di qualità, a patto di considerare anche la dimensione politica e istituzionale, poiché non basta la validità di singoli servizi a garantire politiche di qualità, ma è il sistema complessivo che deve qualificarsi. Secondo la Legge 285/97, qualità significa anche sviluppare, davvero, all'interno di ogni ambito territoriale una programmazione intersettoriale del piano e ricercare le connessioni e le integrazioni con la programmazione regionale. La qualità espressa dai singoli servizi, dai vari interventi realizzati, dalle molteplici azioni promosse, acquista senso profondo solo all'interno di un disegno congruente e di ampio respiro: la formazione di chi opera; la scelta dei luoghi in cui intervenire con o per le bambine e i bambini; la ricerca della partecipazione dei cittadini di età minore alle iniziative anche in fase di progettazione; la capacità di coinvolgere e non marginalizzare i genitori; la capacità dei progetti di produrre relazioni positive, sono tutti elementi necessari, ma non sufficienti, a garantire la riuscita della legge.

Nella stesura degli indirizzi e delle priorità, bisogna conoscere in modo approfondito, sia da un punto di vista qualitativo, che quantitativo, le condizioni di vita dell'infanzia che abita le micro-comunità composte dai piccoli comuni o dai quartieri delle città. È possibile far diventare i bambini un obiettivo realistico delle priorità di programmazione della legge, comprendendo tutti i bambini, senza distinzione di genere, cultura, differenze etniche o abilità/disabilità e costruendo per loro e, soprattutto, con loro, le opportunità di crescita e di definizione di identità attraverso la valorizzazione delle culture, degli spazi di incontro, del tempo del gioco e del gruppo.

Uno dei principi caratterizzanti della Legge in oggetto è l'idea di un vasto coinvolgimento di attori nel processo di progettazione. Sollecitando il coinvolgimento di un numero ampio di soggetti che operano nelle comunità locali, Ente pubblico, Asl, scuola, tribunale, privato sociale, volontariato e così via, di fatto invita a creare gruppi di progettazione partecipata per la costruzione dei piani territoriali. La progettazione partecipata è da considerare una specifica modalità tecnica per la trattazione di problemi e la costruzione di progetti adeguata alle finalità della legge. Si tratta, infatti, di uno stile di intervento capace di coinvolgere attivamente un vasto numero di attori che, integrandosi reciprocamente, possono fornire una maggiore ricchezza e qualità alla progettazione.

#### *4.1. Il Piano territoriale*

La legge 285/97 introduce il Piano territoriale come strumento di programmazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza. I Piani territoriali previsti dalla legge se, da un lato, vogliono essere espressione dei singoli territori, dall'altro possono costituire l'occasione per riformulare il concetto stesso di territorio. Nell'idea di territorio, troppo spesso coincidente con quella di area geografica sottoposta alla competenza amministrativa delle istituzioni o con quella di bacino d'utenza dei servizi, è necessario ricomprendere il concetto di comunità civile, e, quindi, le persone e i luoghi in cui queste vivono, si incontrano, lavorano, giocano, crescono. In caso contrario, si corre il rischio di riprodurre gli interventi di sempre, limitandoli nei luoghi a ciò deputati, facendo ricorso ai soliti soggetti e utilizzando le consuete metodologie.

Partendo dal presupposto che le condizioni dell'infanzia siano indice della qualità delle relazioni e della vita sociale nella sua globalità, si può meglio comprendere quanto l'infanzia costituisca il terreno di elezione per l'integrazione delle politiche sociali e delle risorse ad esse destinate. Emerge un rinnovato invito ad abbandonare modelli di intervento d'emergenza a favore di politiche locali che facilitino positive condizioni di crescita e che coinvolgano amministrazioni, servizi, terzo settore e cittadini, in percorsi di attenzione all'infanzia e all'adolescenza nel contesto di una più ampia crescita dell'intera comunità locale. Il minore e il suo contesto di crescita sono stati posti al centro dell'attenzione in modo originale, con categorie culturali nuove; il minore è finalmente diventato protagonista, superando l'invisibilità propria delle nuove generazioni, in una società adultocentrica come quella attuale, e si pone come persona alla quale va riconosciuto il diritto di crescere in armonia e pienezza. La posta in gioco è alta: costruire una comunità con adulti capaci di porsi in ascolto dei più piccoli e con bambini che, progressivamente, ma già da bambini, abbiano la possibilità concreta di esercitare il loro diritto di cittadinanza.

Il territorio, diventa, allora, il luogo della vita quotidiana. Il legislatore, con questa legge, ha scelto di ancorare l'avvio della programmazione a favore dell'infanzia, dell'adolescenza, delle famiglie, a specifici ambiti territoriali definiti dalle Regioni. Questi ambiti possono coincidere con aree geografiche, oppure configurarsi come meri contenitori, oppure costituire contesti significativi per la vita e per le relazioni delle persone. Inoltre, possono ospitare un insieme di individui oppure, come accade più spesso, persone, gruppi, formazioni sociali in relazione tra loro.

Le amministrazioni che, per legge, devono essere coinvolte sono: gli Enti locali compresi nell'ambito, il provveditorato agli studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile. Si tratta di istituzioni che si occupano di soggetti in età evolutiva, o in via esclusiva, o per parte della propria attività. È importante sottolineare come, in questa parte della normativa, il legislatore rivolga agli Enti locali l'invito ad «assicurare la partecipazione delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale nella definizione dei piani di intervento». Viene così affermata la responsabilità della Pubblica Amministrazione e, contemporaneamente, riconosciuti anche altri soggetti presenti e operanti nell'ambito territoriale in modo che prendano parte alla definizione del piano per realizzare uno degli obiettivi fondamentali della legge, quello, cioè, di promuovere forme di responsabilità condivisa nel momento, fondamentale per la comunità, della pianificazione.

In sintesi, si può affermare che, l'ambito territoriale, di cui parla la legge, ha una duplice connotazione:

- è il luogo in cui vivono i soggetti in età evolutiva e le loro famiglie, in cui si realizzano i processi di identificazione e di appartenenza, in cui vanno garantite opportunità di crescita a tutti e sostenute le funzioni educative genitoriali e le funzioni educative svolte da una molteplicità di soggetti. Luogo, infine, in cui vanno garantiti gli interventi educativi, rieducativi, assistenziali, emotivi, riabilitativi a favore di chi, a diverso titolo, presenta bisogni specifici;
- è il luogo in cui le diverse istituzioni, i differenti soggetti sociali si relazionano, interagiscono, concorrono, a partire dalle proprie funzioni e ruoli, alla definizione di scelte che interessano quanti vivono nell'ambito territoriale;
- è l'ambito delle radici che riaffiorano in fasi particolari della vita e permettono all'albero di stare in piedi e del radicamento, in quanto crescere vuol dire anche radicarsi in una famiglia, in un ambiente, in una società, ricevere significati e attribuire senso a ciò che ci circonda;
- è l'ambito delle attenzioni, delle cure, oltre quelle primarie, necessarie alle prime fasi della vita;
- è l'ambito dove i diversi soggetti esercitano le proprie responsabilità, dove si resta autoreferenziali e centrati sulle proprie competenze oppure, a partire dalla consapevolezza dell'essere parte di, ci si apre al confronto e alla corresponsabilità;
- è l'ambito in cui va costruita la carta della cittadinanza e va stipulato un patto educativo tra quanti hanno a cuore la promozione e la tutela dei soggetti in età evolutiva;

- è l'ambito, infine, in cui coniugare storia e radici locali con le sfide poste dai processi di globalizzazione, senza dimenticare le prime e senza accettare acriticamente le seconde.

La legge, parlando di ambiti territoriali, auspica e prefigura processi grazie ai quali queste due connotazioni diventino realtà, modi di essere e modalità d'azione. Forse, allora, laddove nel secondo comma è scritto ambiti territoriali, si voleva intendere «comunità locale», cioè luogo in cui un insieme di soggetti istituzionali e comunitari, pubblici e privati, sono chiamati a collaborare per individuare scelte condivise, nell'interesse della collettività o di particolari gruppi di essa o di fasce di popolazione, e per mettere in rete le risorse presenti, disponibili o potenziali, al fine di realizzare gli obiettivi concordati. Identificando il concetto di territorio-contenitore con quello di comunità, questa non viene intesa come bacino di utenti, bensì come soggetto, attore sociale consapevole riguardo a bisogni, problemi, opportunità da garantire, competente sulle soluzioni da adottare, responsabile sulle azioni da compiere e sulla messa in rete delle risorse.

La legge chiede al programmatore locale di superare ottiche di pianificazione settoriali, il tradizionale sociale o socio-assistenziale, oppure socio-sanitario-educativo, e di coinvolgere i settori che si occupano del tempo libero, dello sport, dell'assetto territoriale, dei trasporti, della formazione professionale, delle politiche attive del lavoro e così via, chiedendo, dunque, di coordinare e integrare le politiche dei servizi e le politiche sociali. Per superare i rischi di una pianificazione settoriale, tutta interna alle politiche socio-assistenziali, socio-educative, sociosanitarie e per passare dall'assistenza e dalla cura, alla promozione e alla prevenzione, il Piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza deve essere un piano che si raccorda con altri strumenti, facendo in modo che questa nuova cultura permei tutta la programmazione che interessa le politiche sociali. Tale raccordo deve avvenire tra i Piani territoriali della Legge 285/97, i Piani di zona dei servizi alla persona della Legge 328/2000, i Programmi delle attività territoriali, previsti dal Decreto Legislativo 229/1999, e costruiti sul principio della intersettorialità, mediante il quale si prevede la localizzazione dei servizi a livello distrettuale e si determinano le risorse per l'integrazione.

Il caso delle politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza è, sicuramente, un esempio del coordinamento fra attori pubblici e privati e dell'integrazione fra le politiche e della centralità del livello locale. Nell'ambito della Legge 285/1997, il disegno e la realizzazione di servizi e interventi sono orientati, in modo pronunciato, al *frame* della partnership fra pubblico e terzo settore (L. Bifulco, 2002); fanno capo alla programmazione concertata di comuni, province e regioni; puntano sulla progettazione partecipata dei diversi attori e sulla funzione di coordinamento da parte dei comuni. È evidente che qui è implicato quel processo di trasformazione più generale dell'azione pubblica, sintetizzabile nel passaggio da *government* alla *governance*.

Nella prospettiva della *governance* la centralità delle istituzioni amministrative, nella definizione e nell'implementazione delle politiche, cade e lascia spazio a una configurazione policentrica, innervata da una pluralità di attori e interazioni, orientata da modalità negoziali della regolazione e da approcci strategici di tipo multisettoriale e multilevel, cioè volti a creare collegamenti fra settori diversi e lungo l'asse locale/nazionale/sopranazionale. La *governance* include, infatti, gradi differenti di delega delle funzioni di governo verso attori privati, compresi quelli economici. Le funzioni dell'amministrare tendono nell'insieme a riqualificarsi sulla base di finalità di promozione e di compiti di "regia", compiti che richiedono, appunto, la capacità di coordinare i molti attori implicati nella definizione e nell'implementazione delle politiche e di definire e conseguire fini collettivi e specifici.

## 5. Le politiche urbane

Alcune delle difficoltà che si incontrano nello studio delle politiche urbane contemporanee si devono al «sovraccarico» di significati attribuiti ad alcuni concetti ed attributi chiave, come «urbano», «integrato» «locale», «governance», «partnership», che generalmente le descrivono. Essi, infatti, sono utilizzati in modo sostanzialmente intercambiabile anche all'interno di contesti analitici

tra loro molto distanti, generando non poche difficoltà interpretative e riducendo la loro univocità e capacità esplicativa.

Il concetto di «urbano», per esempio, è declinato in una grande quantità di significati in una società nella quale la vita si svolge, essenzialmente, in ambiti caratterizzati dal consumo e dall'uso di servizi standardizzati legati alla distribuzione commerciale. L'urbano assume connotazioni diverse per i geografi, o gli urbanisti, interessati alle modalità, attraverso le quali, si realizzano le trasformazioni legate all'uso del territorio, o alla mobilità cittadina giornaliera, o per gli scienziati, politici e sociali, interessati alle caratteristiche del decision making e delle modalità di esercizio del potere all'interno delle istituzioni di governo. Nell'arco temporale del loro sviluppo, le città sono state caratterizzate da elementi che le rendevano chiaramente riconoscibili da tutto ciò che città non era, a partire dagli aspetti relativi alla loro concentrazione, in termini spaziali e relazionali. Nel senso comune, quindi, è urbano ciò che è riferibile ad ambiti caratterizzati da elevata concentrazione di popolazione, attività lavorative, possibilità di acquisto di beni, variabili modalità d'uso del tempo libero che si accompagnano a problemi di traffico, criminalità, esclusione.

La sociologia urbana ha definito le città come luoghi nei quali: si realizzano attività di consumo individuale e collettivo; le relazioni sociali, pur realizzandosi nella forma di «società», piuttosto che di «comunità» sono anche qualcosa di più di relazioni anonime e impersonali, poiché possono formarsi vere e proprie comunità sub-urbane, intese se non nel senso di formazioni sociali connotate dall'identità e dall'appartenenza, perlomeno in quello di organizzazione locale fondata sui legami e la reciprocità; sono organizzati e offerti servizi di tipo pubblico; i movimenti sociali lottano per una migliore qualità dei servizi<sup>81</sup>, esercitando in tal modo la partecipazione sociale alla vita politica; il decision making pubblico è finalizzato all'allocazione delle risorse e alla risoluzione dei conflitti; mobilità e accessibilità costituiscono snodi funzionali nell'articolazione del sistema urbano. Nella tradizione nord-americana e, più generalmente, anglosassone a queste rappresentazioni della città si accompagna una tematizzazione delle politiche pubbliche come azioni rivolte alla dimensione urbana/metropolitana.

Da un lato le relazioni fra globale e locale e, dall'altro, l'affermarsi di organizzazioni post-fordiste nell'economia e nell'impresa, propongono alla città nuovi problemi e nuovi modelli, sia per l'azione pubblica, sia per l'organizzazione delle istituzioni di governo. Secondo alcuni la globalizzazione, in definitiva, promuove e inventa differenze e varietà, e il processo di isomorfismo tra società non comporta un azzeramento delle differenze, ma produce varietà istituzionale locale<sup>82</sup>. Una varietà politico-istituzionale che riecheggia e rispecchia i processi di «glocalizzazione» attivi sul piano culturale, laddove la de-territorializzazione dei flussi culturali dà luogo piuttosto a fenomeni di ri-territorializzazione: i luoghi urbani sono il risultato dell'influenza di più flussi culturali transnazionali; a livello locale si incontrano culture diverse, dando luogo a trasformazione più che a trasposizione e ad effettiva assimilazione.

Nell'ambito di questa varietà sembrano aprirsi spazi nuovi per la politica e le politiche. Gli attori del governo locale acquistano un ruolo di protagonisti e di «imprenditori politici» non solo negli aspetti gestionali, ma anche in quelli «promozionali» della città. Al nuovo contesto, gli attori locali danno due tipi di risposte politiche: una, attraverso un particolare tipo di politiche urbane, finalizzata a migliorare la posizione delle singole città all'interno della competizione inter-urbana; l'altra, attraverso la ridefinizione dei modelli di governo metropolitano, sia strutturali (government), che funzionali (governance).

La lotta alla segregazione e il mantenimento dei servizi sociali rimangono al centro delle politiche urbane. La città resta strutturata dallo stato, dai servizi sociali e, in misura minore, dagli attori privati, mentre, più forte, rimane la presenza di una consolidata tradizione di intervento pubblico in materia di infrastrutturazione e pianificazione urbana.

Resta radicata, tuttavia, la sensazione che, al di fuori di ambiti caratterizzati da originali e locali capacità di autorganizzazione della comunità<sup>83</sup>, lo sviluppo locale non si presenti legato tanto

<sup>81</sup> M. Castells (1979), *City, Class and Power*, London, Macmillan

<sup>82</sup> P. Perulli (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Bollati Boringhieri, Torino

<sup>83</sup> A. Bagnasco (1999), *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna

alla partecipazione diretta degli attori economici privati, quanto mediato dal sostegno istituzionale, ampiamente differenziato e in continuo mutamento, offerto a questi attori considerati, a torto o a ragione, quali agenti territoriali dello sviluppo.

### *5.1. Definire le politiche urbane*

Per definire cosa si debba intendere per politiche urbane, è necessario, in primo luogo, sgombrare il campo da un possibile equivoco: le politiche urbane non sono perfettamente sovrapponibili con le politiche urbanistiche, anche se sono molto prossime alle politiche di derivazione urbanistica. Le politiche urbanistiche, in senso stretto, possono essere definite come l'insieme delle attività pubbliche che riguardano le trasformazioni fisiche del territorio, operate da una pluralità di attori, pubblici e privati, in un ottica di coordinamento e in un contesto di pianificazione locale (P.Crosta, 2001, pag. 260).

Il superamento avvenuto in alcuni paesi degli strumenti urbanistici tradizionali e dei grandi programmi pubblici di edilizia residenziale fa infatti parlare di «politiche urbane» anche con riferimento a «insiemi di interventi», complessi e integrati, di riqualificazione e/o ristrutturazione urbana, in cui le trasformazioni fisiche rivestono un ruolo importante, ma la complessità si gioca sul bilanciamento fra interventi materiali e immateriali, realizzati attraverso partnership fra pubblico e privato. Sotto questo profilo, la pianificazione urbana e territoriale non avrebbe come oggetto passivo il territorio, inteso come mero supporto fisico, ma dovrebbe diventare la mappa invisibile delle potenzialità locali. Non si tratterebbe, quindi, di distribuire sul territorio quantità date di infrastrutture, investimenti, occupazione, quanto di creare sinergie di rete ai vari livelli, che innescino processi di sviluppo capaci di generare, al loro interno, tali risorse.

Sarebbe certamente limitato considerare le politiche urbane come un'estensione di quelle urbanistiche o come la sola sommatoria di queste con le azioni per lo sviluppo economico locale. Le politiche urbane possono essere considerate, invece, come l'insieme di decisioni pubbliche, e dei corrispondenti sistemi di azione, che contribuiscono a definire l'organizzazione e l'uso sociale dello spazio urbano, inteso come risorsa per la soddisfazione di bisogni e l'esercizio di diritti.

Da ciò deriva che le politiche urbane sono, per propria natura, multisettoriali, comprendendo azioni e interventi in materia di urban planning, urban welfare (politiche sociali tradizionali, politiche di coesione sociale, politiche per l'integrazione sociale degli immigrati), urban regeneration (programmi di trasformazione e riqualificazione urbana), programmi per grandi infrastrutture, traffico e trasporti, ambiente, sviluppo economico, orari, commercio, ambiente; danno luogo ad interdipendenze fra logiche di azione e strategie di azione diverse, che trovano legittimazione all'interno di network strutturati e istituzionalizzati intorno alle diverse linee di azione; sono caratterizzate, in misura crescente, dalla partnership fra attori pubblici e privati, particolarmente quando le finalità sono legate a occupazione e sviluppo locale, ma anche in occasione della formazione di importanti strumenti urbanistici e della erogazione di servizi sociali; condividono l'indipendenza dalle tradizionali procedure amministrative prescindendo dalle previste procedure, o utilizzando le stesse in maniera innovativa, o ancora sfruttando le innovazioni introdotte dalla recente legislazione (accordi intergovernativi, concertazione, conferenze, patti, partnership pubblico-privato).

La novità introdotta dalle politiche urbane consiste nel perseguimento di obiettivi di miglioramento del benessere urbano in un contesto nel quale emerge una duplice consapevolezza: da un lato che lo scenario entro il quale le azioni locali producono effetti e acquistano significato è assai più ampio del territorio delimitato dallo spazio fisico della città e dai suoi confini amministrativi; dall'altro, della necessità di ottenere impatti non contraddittori dalle azioni finalizzate, rispettivamente, alla mobilità, all'infrastrutturazione del territorio, alla coesione sociale.

In realtà, una volta individuato il percorso da seguire per il soddisfacimento della domanda di servizi in termini di welfare urbano, si deve passare alla fase di modalità di attuazione e gestione di quest'ultimi. Questa fase individua nuove procedure comportamentali dei rapporti pubblico-

privato che definiscono la multipartneship nella realizzazione, attuazione, gestione dei servizi nei processi di governance urbana, offrendo sia forme di occupazione (dal welfare al workfare) che un documento programmatico strategico del piano urbanistico.

Il workfare è un concetto che sintetizza lavoro ed assistenza nell'ambito delle attività di pubblico interesse, non ancora coperte dall'iniziativa privata. Il passaggio dal welfare al workfare<sup>84</sup> individua due filoni di costruzione di modalità: il primo, di capacità a gestire innovazione, politiche, programmi, strumenti, secondo la trasformazione della domanda e la configurazione degli Enti Locali; il secondo, che connota l'integrazione socio-economica dei settori urbani diversificati, incide nella spazializzazione dei problemi sociali con le istanze specifiche della città, definendo una nuova geografia della deprivazione e dei diritti urbani. Questo approccio focalizza la dimensione funzionale, attraverso la dotazione di attrezzature e servizi da parte di istituzioni pubbliche e privati, e stato di attuazione dei servizi; la redistribuzione della ricchezza collettiva attraverso meccanismi compensatori; il restringimento dello spazio di applicazione dell'interesse pubblico a favore dell'interesse collettivo; la programmazione dei servizi, costruzione/attuazione di politiche secondo la governance locale; l'individuazione della nuova domanda di servizi; un concetto di standard prestazionale/convenzionale.

#### 5.1.1. La difficile integrazione intersettoriale

Una marcata criticità delle politiche urbane riguarda la loro prevalente multisettorialità e il ridotto livello di integrazione intersettoriale. La complessità della dimensione metropolitana tende, infatti, a declinarsi nell'azione pubblica attraverso la molteplicità degli indirizzi assunti dalle politiche che, in tale dimensione territoriale, si realizzano, degli attori coinvolti, delle relazioni che essi intessono e degli esiti, più o meno prevedibili, delle azioni che sono in grado di realizzare. Ciascuno di questi aspetti sembra fortemente influenzato dalle relazioni di interdipendenza fra le politiche.

Un esempio è costituito dal rapporto fra le politiche urbanistiche e le rimanenti politiche urbane, come welfare, mobilità, ambiente, sviluppo economico, urban regeneration, ecc. Il fatto che vi siano interdipendenze fra regolazione dell'uso dello spazio (insediamenti, infrastrutture), interventi di tutela e valorizzazione ambientale e politiche dello sviluppo economico e che, queste, producano effetti rilevanti sulla qualità urbana, ampliando o riducendo la competitività economica del territorio, sembra ormai accettato. Le politiche di piano si sono dimostrate inefficaci da un lato, se slegate dal governo delle dinamiche economiche e sociali e, dall'altro, se non implementabili attraverso progetti. La tendenza a far coincidere le politiche urbane con le politiche urbanistiche, riaggregando genericamente attorno ad esse tutti gli aspetti e i problemi del «trattamento» pubblico della dimensione urbana può essere fuorviante in quanto questa visione considera le politiche urbane/urbanistiche come costitutivamente trasversali, poiché insistono su ambiti territoriali definiti in maniera univoca e leggibile. Si rischia in tal modo, però, di ricercare il riequilibrio tra le diverse linee di azione pubblica attraverso la riaggregazione attorno ad una specifica politica settoriale alla quale viene, di fatto, attribuita una funzione di supporto. Inoltre, il trattamento della complessità della condizione urbana verrebbe affidato agli obiettivi di politiche - quelle urbanistiche - che si presumono trasversali, confidando nella loro capacità/possibilità di definire, in via esaustiva, i confini spaziali e istituzionali del territorio sul quale esse insistono. Ciò lascia presupporre una tendenziale omogeneità da un lato, tra gli obiettivi delle politiche e, dall'altro, i livelli di governo sui quali essi insistono. Lo spazio urbano metropolitano sembrerebbe indicare, più ragionevolmente, un luogo dove è oggi possibile realizzare solo una preliminare aggregazione di politiche settoriali, che definiamo nel complesso «urbane», che si costituiscono in maniera separata.

Negli anni '80, a partire dal Regno Unito, i sistemi politici nazionali e locali hanno sostanzialmente rinunciato alla pianificazione del territorio, orientandosi verso la de-regolazione e la promozione di partnership per favorire l'iniziativa privata e/o la realizzazione di progetti pubblici a breve termine. Sul finire degli anni '90 sono emersi i limiti di queste politiche deregolative e ha

<sup>84</sup> F. Moraci, "Welfare municipale nuova domanda di servizi "animano" il piano urbanistico" in *Urbanistica Informazioni*



fatto ritorno una preferenza per l'assunzione di responsabilità pubblica, sotto forma di progetti di larga scala necessari per guidare lo sviluppo urbano. Il problema dell'intersectorialità, accantonato nell'epoca delle politiche liberiste, torna così d'attualità. Nell'ultimo decennio, sia sotto il profilo conoscitivo e nell'ambito di diversi approcci disciplinari, sia sotto quello dell'azione di policy, è stata tentata un'aggregazione tematica delle politiche rivolte alla città. L'integrazione, inoltre, implica intenzionalità e realizzazione comuni, un preliminare negoziato tra tutti gli attori coinvolti in grado di andare oltre gli approcci di tipo riparativo e/o compensativo che in questi anni hanno caratterizzato, ad esempio, le politiche contro l'esclusione o quelle mirate alla riqualificazione di intere aree urbane degradate. Tale integrazione, però, sembra ancora significativamente lontana e pochi sono gli ambiti di policy in cui essa è consolidata e dà luogo a pratiche «integrate» ricorrenti. Passare dalla percezione delle interdipendenze all'integrazione effettiva delle politiche, infatti, è complicato.

Nelle agende politiche delle istituzioni cittadine, i problemi urbani continuano ad essere trattati distintamente, così come distinte sono le articolazioni istituzionali e organizzative degli Enti locali all'interno dei quali si negoziano e si argomentano le decisioni, così come si svolgono le azioni di implementazione delle politiche. In tal modo l'integrazione non diviene un insieme coordinato e coerente di pratiche e di regolazioni e cioè, in altri termini, stanti le attuali condizioni istituzionali e di costruzione delle politiche urbane, la città non è, di per sé, integratrice di politiche di settore. La «governance» contemporanea ed il decentramento istituzionale declinano il principio di sussidiarietà, orizzontale e verticale, in modo trasversale alle diverse politiche. La densità del rapporto fra globale e locale - che comprende le dimensioni intermedie - sommata alla partnership fra attori pubblici e non, induce a parlare, con riferimento alle politiche urbane, di un caso di «multilevel governance» (E. d'Albergo e F. Pellegrini, 2002). Il punto nodale è, forse, la ricerca di adeguamento tra il territorio funzionale della città, considerato come uno spazio unitario, e il suo territorio istituzionale<sup>85</sup>.

Nell'integrazione delle politiche riveste un ruolo importante la *spazializzazione dei problemi sociali*. È in questa logica che la legge sul welfare locale e le leggi urbanistiche regionali arrivano, attraverso percorsi diversi, alla stessa conclusione, e cioè che: «l'effettività delle politiche del welfare passano attraverso la costruzione di piani di servizi integrati tra loro e con quelli di altre città e territori». Questo significa che la legge di riforma sull'assistenza ed il piano nazionale degli interventi nei servizi sociali hanno implicazioni spaziali. Lo spazio diventa generatore della dimensione urbana, conforma tipologie, gerarchie, funzioni, servizi e standard di dotazioni e di accesso. Nella spazializzazione dei servizi la mobilità, la densità della popolazione, la morfo-tipologia urbana condizionano localizzazione, funzione e prestazione, con effetti fisici ed ambientali sulla prestazione e sulla qualità, in termini di standard di dotazione e di accesso.

Oltre all'integrazione, le politiche devono essere attive, suscitare interesse negli attori e coinvolgere i contesti locali in modo da poter attivarle solo in contesti che hanno soggetti con capacità contrattuali.

Se la città deve diventare un'«*infrastruttura del territorio*», allora, ha necessità di individuare l'offerta reale coincidente ai bisogni emergenti. Il successo di una città dipenderà dalla qualità e dall'efficienza dei servizi urbani offerti. L'organizzazione e la forma della città, assumono connotati spazio-temporali in rapporto alla capacità di autodefinirsi e relazionarsi in una logica di infrastrutturazione del territorio diversa. Il welfare urbano, pertanto, deve legarsi ad un meccanismo di implementazione e riorganizzazione dell'offerta dei servizi, rendendola capace di misurarsi ai nuovi bisogni: strumenti di politiche urbane, sociali, e di «programmazione» devono essere pronti a misurarsi con gli strumenti di «pianificazione».

L'insistenza all'interno della Legge 328/2000 sugli obiettivi di integrazione sociale, si è scontrata con le carenze strutturali del welfare italiano per quanto riguarda i servizi alla persona. Il welfare italiano è abbastanza bravo a erogare denaro, poco ad erogare servizi. In molti casi all'erogazione di un sussidio, di una prestazione, non è corrisposto l'erogazione di un servizio.

<sup>85</sup> C. Lefèvre (1997), *Dynamiques institutionnelles et politiques publiques*, in G. Saez, J. P. Leresche, M. Bassand, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, l'Harmattan, pag. 156

Esistono processi che accomunano le grandi metropoli europee, come l'aumento delle disuguaglianze, dei conflitti sociali, l'inasprirsi di dinamiche di povertà ed emarginazione. La natura dei problemi sociali percepiti nei sistemi di azione delle politiche sociali è attualmente caratterizzata dalla prevalenza della nozione di «esclusione sociale»<sup>86</sup>, cui viene contrapposto l'obiettivo dell'«integrazione» o «coesione». Questo concetto enfatizza la discontinuità del fenomeno e la multidimensionalità della povertà fatta di precarietà lavorativa, indebolimento dei legami sociali, sradicamento.

Le politiche sociali sono, per loro costituzione, legate al territorio e alla scala istituzionale nella quale si sviluppano. Una scala territoriale articolata non solo secondo gradi di pertinenza delle risposte alle domande sociali, ma anche in ragione di una struttura istituzionale multilivello regolata in maniera da distribuire le competenze fra stato, regioni e comuni e che disegna una gamma di ambiti decisionali e gestionali estremamente diversificata. Esse, però, trovano i loro destinatari naturali nei cittadini in difficoltà e la domanda sociale nella dimensione locale. L'integrazione tra le politiche sociali e le altre politiche, che agiscono rispetto ai loro destinatari in modi differenti e con un'altra strumentazione, è resa, quindi, più complessa proprio dalla specifica declinazione che, nelle prime, assumono i processi di sussidiarietà verticale ed orizzontale e per la specificità che in esse assume la dimensione locale.

Le politiche sociali e, al loro interno, quelle più specificamente assistenziali, sembrano inoltre presentare una doppia specificità, che ostacola la loro integrazione con altre politiche, ancorché rivolte agli stessi destinatari. La prima, di essere indissolubilmente locali e personalizzate; la seconda, di essere prevalentemente riparative, rivolte cioè ad un cittadino bisognoso di cure personali e, quindi, gerarchicamente subordinate ad altre politiche rivolte invece al cittadino destinatario di beni pubblici fruibili individualmente. Pertanto tali politiche necessitano, oltre che di integrazione in senso «orizzontale» con altri «grappoli di politiche» (urbanistiche, abitative, dello sviluppo economico, del lavoro, della formazione), anche di un alto grado di integrazione «verticale», che consenta opportune sinergie tra la presenza di un insieme di diritti di cittadinanza e la possibilità/capacità di agirli sulle singole persone.

---

<sup>86</sup> Il tema dell'inclusione sociale ha un precedente che va ricordato<sup>86</sup>. Nel corso degli anni cinquanta in Italia il problema da affrontare era quello di costruire periferie per i nuovi immigrati che venivano a lavorare in città. L'intervento sui quartieri di periferia univa una componente di edilizia abitativa, l'idea della casa, e una forte componente di identificazione della comunità locale. La «socializzazione al lavoro» fordista di masse inurbate di cultura contadina avveniva in fabbrica, ma era preceduta dal processo migratorio e di inserimento nella vita della città. C'è stato, quindi, un momento in cui la coincidenza dell'azione sociale e dell'azione urbana ha intenzionalmente perseguito un processo di «socializzazione urbana» intorno all'idea di quartiere. Questa coincidenza si ripropone oggi con l'arrivo in città di nuovi immigrati che cercano l'integrazione sociale attraverso il percorso della strada, del quartiere, di una socializzazione intermedia che avviene nella comunità territorializzata. L'aspetto importante sembra la distinzione fra integrazione nel lavoro e nella società. Quello che si è rotto nei cinquant'anni scorsi è la continuità tra accesso del lavoro e integrazione sociale e viceversa; negli anni cinquanta invece si riscontrava una corrispondenza biunivoca tra società spazializzata e servizi locali.

La persistente presenza di larghe fasce di popolazione in condizione di povertà o a forte rischio di esclusione, infatti, rende insostenibile lo sviluppo delle città, soprattutto in riferimento all'indebolimento della coesione sociale e alla ineguale distribuzione dei beni di cittadinanza. Le opportunità di accesso a risorse come il lavoro, la casa, la salute o la formazione, sono considerate come vere e proprie frontiere della sostenibilità. Esse presuppongono come garanzia per la loro «trattabilità» il superamento di logiche di tipo esclusivamente riparativo, che hanno caratterizzato tutti quegli interventi che, ex post, si sono sforzati di ridurre le «inevitabili» distorsioni dello sviluppo.

La presenza di quartieri ad elevato degrado edilizio e/o ambientale e caratterizzati da isolamento fisico, che impedisce circolazione, socializzazione e formazione di capitale sociale, producono effetti di segregazione sociale. Sia nelle aree centrali, che nelle periferie metropolitane possono concentrarsi sacche di popolazione in difficoltà.

L'opportunità di attestare, l'organizzazione delle politiche a una scala micro (quartiere o zona), meso (cittadina, comunale) o macro (comprendente l'insieme dei comuni di sistemi urbani metropolitani) riceve dalla rappresentazione dei problemi sociali e della loro distribuzione territoriale un importante effetto di strutturazione, di natura cognitiva prima ancora che normativa. Nei diversi casi, l'incontro fra politiche sociali, urbanistiche ed economiche può dare luogo a sovrapposizioni più o meno coerenti fra gli strumenti istituzionali che, all'interno del contesto di separazione e disintegrazione mantengono estensioni territoriali specifiche e differenziate. Il modo in cui vengono rappresentate le caratteristiche - territoriali ma non solo - dei problemi sociali nelle città è dunque un significativo fattore attraverso il quale possono essere spiegati gli orientamenti (obiettivi, forme di regolazione, risorse) delle politiche e il loro cambiamento. Gli stessi, però, dipendono anche da altri fattori. Gli orientamenti contemporanei delle politiche sociali nei contesti urbani, infatti, segnano il passaggio dall'assistenza all'inclusione.

In Italia la Legge 328/2000 ha sancito il principio della territorializzazione (piani di zona), introducendo il concetto di «standard» relativo alle prestazioni pubbliche. È stata così aperta una «finestra» per l'innovazione di policy che gli attori locali potranno sfruttare con modalità differenziate.

Pensando alle azioni di welfare, il loro campo di riferimento si configura piuttosto come un insieme di problemi che hanno di volta in volta differenti ambiti territoriali e nei quali sembra possibile agire in maniera «esaustiva» solo utilizzando strumenti di sussidiarietà verticale ed orizzontale tra livelli di governo e reticoli di attori pubblici, privati, no-profit: in altri termini, esiste un problema relativo alla definizione delle dimensioni di scala all'interno delle quali promuovere efficacemente specifici interventi, programmi, politiche. Il principio di sussidiarietà, affidando il trattamento dei problemi di governo al livello amministrativo efficiente il più basso possibile, rilancia la pianificazione su scala vasta per tutte le funzioni indivisibili e di portata sovra-locale (come piano regolatore, trasporti, grande viabilità) e conferma la prevalente competenza al livello istituzionale di base per politiche come quelle sociali.

Il territorio presenta dunque una sostanziale ambiguità per queste politiche: i confini amministrativi hanno spesso poco a che fare con l'aggregazione delle domande sociali, anche se sono significativi ai fini dell'articolazione organizzativa dell'offerta di servizi, poiché ne stabiliscono rigidamente la delimitazione. In altre parole, la dimensione istituzionale, riferita ai livelli e agli strumenti di government e di governance interagisce con la dimensione territoriale che caratterizza la domanda di beni e servizi. Tale interazione produce esiti e rendimenti che sono, almeno potenzialmente, molto differenziati; l'efficacia nella realizzazione delle politiche si presenta, cioè, fortemente ancorata alla congruenza e all'adeguatezza degli strumenti di governo, al tipo di sinergie che si creano tra gli attori, gruppi sociali e istituzioni impegnati nel raggiungimento di scopi definiti in ambienti frammentati e incerti ed alla scala di articolazione della domanda e dell'offerta di prestazioni pubbliche.

Secondo me l'aspetto ancora molto sottovalutato è quello della diversità territoriale perché, a ben vedere, le politiche, il modo in cui esse vengono implementate, seguite, monitorate tendono a considerare il territorio sempre allo stesso modo, e cioè, la politica adottata si pensa che possa valere, in modo efficace, per tutti i luoghi e soprattutto per in ogni momento. Ed invece se ci caliamo realmente nelle realtà territoriali, nelle diversità sociali, nei contesti, ci troviamo di fronte ad una serie di problematiche specifiche che non possono essere trattate attraverso politiche univoche. A seconda dei contesti, ma anche del modo in cui è organizzato e strutturato il territorio, si dovranno avere interventi differenti: ci troviamo di fronte ad una diversità specifica dell'offerta territoriale data dalla caratterizzazione del contesto.

Oggi parliamo di «politiche urbane» per indicare un nuovo modo di guardare al governo del territorio; i vecchi strumenti dell'urbanistica regolativa che tratta principalmente il sistema fondiario vengono considerati esauriti. Questo tipo di politiche possiamo dire che sono il risultato trasversale di un processo che nel corso degli anni novanta ha spostato l'asse tra intervento nazionale e intervento locale. Nel processo di delega, decentramento, ricomposizione tra ministeri, regioni e stato locale, queste azioni sono state dislocate e riconformate con esiti innovativi, ma talvolta oscuri. Per esempio, non è detto che le politiche urbane trattino il problema della povertà, che è invece centrale nella questione del welfare; viceversa, lo Stato rivendica una competenza sulle politiche urbane chiamando «urbane» una serie di azioni che riguardano sostanzialmente le infrastrutture e lo sviluppo. Nell'agenda delle politiche urbane, che vedono ormai da tempo la compresenza di obiettivi di sviluppo economico, di sostenibilità ambientale e sociale, di riqualificazione fisica e di azioni di welfare, sembra ancora, come detto, difettare l'integrazione. Di integrazione si parla da tempo, ma essa è vista, per lo più, come somma, dimenticando che le politiche urbane possono costituire un formidabile terreno di ricostruzione del rapporto tra cittadinanza e istituzioni, e intervenire in modo significativo sulla crisi di rappresentanza della politica.

Un'occasione positiva è oggi offerta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, grazie alla quale, a causa del ribaltamento della residualità dell'azione amministrativa, che ora transita dal basso verso l'alto, i comuni sono messi in condizione di poter strutturare i propri moduli organizzativi e gestionali in sostanziale condizione di autonomia. Un'intelligente interpretazione di questa nuova autonomia organizzativa potrà agevolare la formazione di nuove esperienze e nuovi soggetti

dell'azione pubblica nuove figure attive in campo pubblico, ma capaci di interagire positivamente con i privati e la sfaccettata multidimensionalità del nuovo sociale<sup>87</sup>.

## APPENDICI

### *La città che cambia: gli standard urbanistici*

#### Introduzione

Finalità della legge sugli standard urbanistici<sup>88</sup> è la realizzazione di quei servizi pubblici essenziali al raggiungimento di un livello irrinunciabile di qualità della vita. Il D.I. 1444 del 1968 ha formalizzato e quantificato questi obiettivi attraverso una classificazione e parametrizzazione degli strumenti. L'applicazione del decreto sugli standard ha evidenziato i limiti di astrattezza e rigidità della normativa in relazione alle diversità locali, alle evoluzioni culturali, sociali e demografiche, alle modalità di realizzazione e gestione dei servizi. Tale rigidità si è, oltretutto, accentuata nella

---

<sup>87</sup> S. Ombuen, "Welfare, servizi, politiche urbane" in *Urbanistica informazioni* n. 184/2002

<sup>88</sup> Per «standard urbanistici» si intende la determinazione delle quantità minime di spazi pubblici o di uso pubblico, espresse in metri quadrati per abitante, che devono essere riservate nei piani. In Italia lo standard è un valore definito, il cui rispetto è reso obbligatorio dalla legge, un valore minimo inderogabile; «livello di dotazione obbligatorio e soglia minima al di sotto della quale non si può considerare soddisfatto il dispositivo normale» (cfr. *Iasm, Manuale delle opere di urbanizzazione*). Luigi Falco ci ricorda che la parola inglese standard aveva originariamente il significato di stendardo, di segno di riconoscimento dei cavalieri e si usa oggi per indicare qualcosa di noto, di non discutibile, come principio che usato come base di giudizio, ma anche norma, misura, modello (cfr. *Falco, I nuovi standard urbanistici*). La parola si trova anche nel vocabolario italiano con una serie di significati che riprendono quelli inglesi, come per esempio modello, valore significativo di una nota grandezza ricavato come media dei valori o come valore più probabile. È da notare che nella nostra lingua il concetto di norma, di autorità che stabilisce ed approva lo standard sia meno forte che in inglese. In generale rappresenta la dotazione di aree ed attrezzature pubbliche e sociali espressa sotto forma di indice prefissato. Un significato ancora diverso del termine è quello sottolineato da Tutino che afferma che lo standard deve essere una bandiera (stendardo, simbolo) ed una bandiera che ad ogni traguardo va rinnovata perché mantenga il suo valore (cfr. Tutino, *Gli standard urbanistici nell'edilizia popolare*).

Nella pratica, accade che gli standard siano adoperati come filo conduttore della metodologia del piano e diventino gli obiettivi stessi della pianificazione. Da ciò scaturisce quell'urbanistica numerale per la quale i problemi dello sviluppo e dell'assetto del territorio si risolvono in termini di cifre e non di organizzazione dell'uso dello spazio. Infatti, è proprio la loro forma numerale a fare in modo che in essi venga vista una oggettività ed una neutralità che li rende tali da vincolare i piani ad essi: una serie di misure stabilite numericamente, quantità necessarie nell'interesse generale. Gli standard si applicano, quindi, alla qualità insediativa essendo dei parametri che servono ad esprimere, attraverso valori quantitativi, il livello qualitativo di un insediamento. Ma allora viene spontaneo chiedersi: è possibile considerare gli standard una misura stabilita ugualmente valida ieri, come fra dieci anni? E se lo standard, come afferma Tutino, deve essere uno stendardo, un simbolo, vorrà dire che ad ogni traguardo andrà rinnovato perché mantenga il suo valore e perché possa continuare a risolvere problemi che si modificano nel tempo ed a soddisfare nuovi bisogni e nuove esigenze.

interpretazione e attuazione del decreto, del quale non sono state colte e sviluppate le, pur limitate, aperture alla flessibilità. Né si è avuta piena coscienza della storicità del decreto, cioè del suo essere legato alle esigenze di un periodo caratterizzato da un determinato andamento demografico, da un determinato modello di vita, da particolari condizioni socioeconomiche e caratteristiche di sviluppo urbano. È mancato, dall'inizio, né è stato congegnato, successivamente, un valido meccanismo di apprendimento.

Storicizzare il decreto sugli standard, forse, è il primo passo per comprenderne le ragioni, ricordando il modello di sviluppo urbano degli anni '60. Inoltre, per una molteplicità di motivazioni, compresa la volontà e l'impegno di molti a frenare le più rozze spinte speculative, ci si indirizzò, anche attraverso il decreto sugli standard, verso modelli insediativi che non predisponessero adeguati strumenti di controllo della qualità e della efficienza urbana.

Secondo me, riflettere, allora, sull'offerta dei servizi urbani, diventa indispensabile, dal momento che ci troviamo di fronte all'esaurimento della lunga stagione dell'urbanistica quantitativa e ad una grande attenzione verso la complessità urbana nella definizione di nuovi approcci al problema degli standard: sono profondamente mutati la situazione, i motivi e i contenuti che portarono alla loro formulazione.

Quando il concetto di standard fa il suo ingresso ufficiale con il D.I. 1444 del 2 aprile 1968, nella legislazione italiana il problema della definizione delle caratteristiche e della quantità delle aree per servizi trova sostanzialmente impreparata la cultura urbanistica. Mentre nel resto dell'Europa la ricostruzione degli impianti urbani devastati dalla guerra era avvenuta praticando, sovente, soluzioni progettuali più attente alle esigenze sociali dei residenti (la residenza degli *Hofe* a Vienna, i quartieri integrati realizzati in Germania attraverso le *Siedlungen*, l'esperienza delle *New Towns* in Gran Bretagna) in Italia è solo attraverso l'obbligatorietà del rispetto di alcuni rapporti numerici, in sede di progettazione dei nuovi strumenti urbanistici, che si è cercato di porre un freno alla urbanizzazione incontrollata del territorio.

Si deve, probabilmente, alla debolezza del retroterra culturale, su cui si innesta questa nuova definizione normativa, se le metodologie per calcolare le superfici da destinare ai servizi appaiono, ben presto, inadeguate. Si percepisce, immediatamente, l'inefficacia di un sistema che si ostinava a privilegiare l'aspetto meramente quantitativo della qualità urbana. I pericoli di una progettazione condizionata da preoccupazioni di tipo quantitativo risiedono, soprattutto, nel rischio che venga esagerato il ruolo di questi strumenti. Gli standard sono solo uno degli elementi della progettazione urbanistica e, da essi, non ci si può attendere la definizione esaustiva delle caratteristiche funzionali e dei modelli di relazioni offerti dai servizi<sup>89</sup>. In attesa che l'evoluzione legislativa contribuisca a superare questa *empasse*, sia in sede nazionale che regionale, è necessario che la procedura indicata dal D.I. 1444 sia sottoposta ad un bilancio attento agli elementi di instabilità e di contraddizione che emergono.

Anche la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee<sup>90</sup>, secondo quanto previsto dal decreto, non offre strumenti idonei o comunque sufficienti a graduare le previsioni.

<sup>89</sup> L. Falco, *I nuovi standard urbanistici*, Edizione delle Autonomie, Roma, 1987

<sup>90</sup> L'urbanizzazione del territorio non avviene in modo omogeneo in tutte le aree (o zone) della città, ma le opere di urbanizzazione necessarie devono essere scelte in funzione della destinazione d'uso che il piano urbanistico assegna ad ogni singola area. Gli standard urbanistici permettono di operare la suddivisione del territorio in zone, di stabilire dei rapporti di utilizzazione ottimale tra aree di uso pubblico e uso privato, aree edificabili/aree di servizio ecc., oltre a consentire la fissazione di indici di utilizzazione complessiva del singolo lotto o dell'intera zona mediante il parametro densità. In particolare, l'art. 2 del D.I. 1444/1968 ha suddiviso il territorio comunale nelle seguenti «zone territoriali omogenee»: A: le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale; B: le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A; C: le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi; D: le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati; E: le parti del territorio destinate ad usi agricoli; F: le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

Le zone territoriali omogenee furono intese dal legislatore essenzialmente come una griglia da sovrapporre alle suddivisioni operate dal PRG per verificarne la conformità di quanto stabilito dalla legge circa «i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o parcheggi». La loro definizione risponde all'esigenza di verificare, per ogni tipo di zona, gli standard urbanistici: ad ogni tipo di zona corrispondono quantità minime di aree per i servizi da riferirsi al tipo di uso del suolo previsto. Nella prassi corrente sono, invece, una tecnica di progettazione della città, consolidando una concezione del disegno urbano basata sulla rigida monofunzionalità delle diverse parti. I parametri adottati per la loro individuazione non sono tra loro

Il valore “pedagogico”<sup>91</sup> della legislazione sugli standard, che ha consentito di introdurre un fattore di regolazione che mirava alla costituzione di una riserva significativa di aree in servizi destinate alla congestione e alla crisi urbana, sembra essersi esaurito, ma il suo superamento può rappresentare l’occasione per riflettere su quanto debba essere sostituito da altre procedure e da nuovi modelli di intervento.

Se interroghiamo il territorio, e la sua tendenza spontanea al cambiamento, ci accorgiamo che non è ancora venuto il momento di fare a meno dell’azione prescrittiva esercitata dalla normativa urbanistica, e che anche un dispositivo di legge, del tipo individuato dalla «legge ponte», se depurato dal suo innato meccanicismo e dalla pretesa di fissare comportamenti omogenei a prescindere dalle specificità locali, può diventare un utile punto di partenza.

È possibile, allora, elaborare un quadro organico di prescrizioni mediante il quale la previsione di spazi pubblici sia in grado di soddisfare una domanda collettiva sempre più esigente, senza per questo condannare le singole scelte al conformismo e alla omologazione?

## **1. Il dibattito del 1968**

Proviamo a ricostruire la situazione e i motivi di quella complessa vicenda, a cavallo tra la fine del 1967 e i primi mesi del 1968. Parliamo di anni particolari, consegnati alla storia del nostro Paese e caratterizzati da un clima politico e sociale molto teso, punto terminale di tensioni alle quali non erano certo estranee, anzi ne rappresentavano parte integrante, le questioni urbanistiche.

### *1.1. Il contesto normativo e la letteratura esistente*

La prima legge urbanistica italiana era stata approvata nel 1865; copiata dalla legislazione francese, aveva istituito i Piani regolatori e l’esproprio per pubblica utilità.

Una nuova legge urbanistica è approvata in Italia nel 1942, in piena guerra; largamente incompleta e disattesa nel dopoguerra, segna uno spartiacque ed è inevitabile partire da essa per riflettere sugli standard urbanistici. In realtà la legge del 1942 portava con sé un grande problema, quello della indeterminatezza circa le aree per i servizi, cosicché ogni amministrazione definì i parametri più significativi relativi ai servizi, con risultati di grande disparità da un centro all’altro. Tuttavia, a partire dall’immediato dopoguerra, proprio su questo tema della definizione delle caratteristiche e delle quantità di aree per i servizi, prese corpo una discreta attività tecnico-scientifica. Ricordiamo, ad esempio, l’attività dell’INA-Casa e poi della Gescal, che elaborò standard per gli aggregati residenziali: queste esperienze rappresentano i primi tentativi istituzionali di definire quantità e rapporti da rispettare nella progettazione urbanistica. Lo standard, come strumento tecnico di progettazione, è, dunque, come mostra la prima esperienza dell’INA-Casa, un insieme di indicazioni numeriche riferito sia alle caratteristiche degli oggetti che si dovranno realizzare, che alle condizioni di contesto.

Dal 1963 al 1966 la Gescal, succeduta all’INA-Casa nella gestione nazionale degli interventi di edilizia pubblica, aveva condotto un complesso di ricerche sugli standard edilizi ed urbanistici, al fine di determinare dei parametri di valutazione, progettazione e realizzazione per i propri programmi di residenza economico-popolare. Alla fine del 1964 il Centro studi della Gescal aveva

---

omogenei: siamo di fronte ad una disomogeneità di criteri. Infatti le zone A, B ed in parte quelle C sono individuate attraverso le loro qualità fisiche ed edilizie indipendentemente dalle destinazioni d’uso in atto o previste dal piano, le zone di tipo D, E, F ed in parte quelle di tipo C sono, invece, caratterizzate dalle destinazioni d’uso indipendentemente dalle caratteristiche fisiche del territorio e degli insediamenti. Inoltre si basano sul presupposto che si possa pianificare un centro astraendo dalla complessità di usi e funzioni che vi sono presenti, questo diventa un processo molto ambiguo che non tiene conto delle valenze del territorio da pianificare e che può diventare un modo di agire in ogni situazione. Altre incongruenze da sottolineare sono: l’assenza dei tessuti saturi non storici, il completamento solo a partire da certe densità, la zonizzazione funzionale

<sup>91</sup> M. Talia, “Presentazione”, in *Urbanistica Dossier* n. 21/1999

messo a punto un proprio tabulario di standard urbanistici: la legge ponte non ha fatto altro che raccogliere questa eredità di studi estendendola alla pianificazione corrente.

In realtà già nei manuali degli anni precedenti la seconda guerra mondiale ci si occupa del problema degli standard urbanistici, in modo vago e con riferimento quasi esclusivo al verde pubblico. Per esempio Chiodi, nel suo “La città moderna”, si preoccupa di mettere in rilievo come le aree verdi debbano essere al servizio delle classi sociali con redditi più bassi e vadano pertanto localizzate in funzione dei trasporti pubblici. Forse il primo studio completo è costituito da un lungo saggio di E. Tedeschi, “Il dimensionamento dei servizi negli abitati”, nel quale l’autore vuole stabilire un nesso tra dimensione dell’abitato e dimensione di servizi, proponendo una serie di indici, cioè una serie di cifre standard, relativi ai servizi, che consentono di progettare un aggregato urbano, dotato in maniera sufficiente di infrastrutture e servizi.

Tutti i manuali del dopoguerra (Piccinato, 1947; Aresi, 1949; Rigotti, 1951; Manuale dell’architetto, 1943; CNR, 1962) trattano la materia degli standard con diversi gradi di approfondimento. Non ci si limita, quasi mai, a definire i mq. di superficie fondiaria di ciascuna attrezzatura da destinare ad ogni abitante, ma si prefigura l’organizzazione interna del lotto, anche se deve essere evidenziata l’assenza di interesse verso gli aspetti di gestione e di risposta ai bisogni della popolazione. Ci troviamo di fronte, cioè, alla sostanziale assenza di ogni problematica sociale e politica, contro un discreto approfondimento degli aspetti tecnici.

Da questa prima ricognizione bisogna notare come, in realtà, gli standard urbanistici vengono, inizialmente, mutuati dagli standard già esistenti per il dimensionamento delle abitazioni al campo della pianificazione. Se lo standard abitativo può intendersi come l’«elemento – o insieme di elementi – eventualmente parametrizzabile, caratterizzante una determinata condizione funzionale, di tipo qualitativo e dimensionale, di un complesso abitativo» (D. Borri, 1985) e quindi comprende gli standard edilizi degli elementi componenti, dei vani, degli alloggi, degli edifici, gli standard urbanistici, che rappresentano la dotazione di aree ed attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, sembrano una conseguenza del primo. Cioè, pare che gli standard urbanistici nascano dalla necessità di dimensionare gli abitati in funzione dei servizi ad essi necessari per giungere alla realizzazione di «quartieri autosufficienti», sul modello dell’esperienza anglosassone e nord-americana dell’unità di vicinato: l’autosufficienza venne, riduttivamente, intesa come sufficienza dei più elementari servizi sociali, come veniva proposta dalle prime analisi condotte dall’attività dell’INA-Casa. Successivamente la Gescal ne amplia l’apparato normativo, ipotizzando al posto del quartiere autosufficiente, un modello di residenza integrata al sistema dei servizi, quasi una prima “parvenza”, potremmo dire, di standard urbanistici.

### *1.2. Il contesto culturale e il modello di città: l’utopia di voler standardizzare*

Non sono solo i problemi che gli standard avrebbero dovuto risolvere ad essersi modificati nel tempo, ma anche l’idea di città è cambiata, cioè il modello di città cui si fece riferimento per definire gli standard: la città razionalista.

L’ideologia del «minimo sociale garantito» è stata ereditata dal funzionalismo: l’obiettivo di offrire una dotazione di servizi secondo standard minimi inderogabili realizza la versione urbanistica del minimo sociale garantito. Operativamente, si tratta di individuare i bisogni e connetterli al sistema di attività necessarie a soddisfarli. Gli standard vengono individuati come dotazione minima inderogabile di spazio collettivo, in rapporto al numero degli abitanti insediati, ovvero come controllo dei livelli di efficienza minima che la città deve attuare nei confronti delle diverse esigenze. La separazione e l’isolamento delle funzioni di servizio, la riduzione della complessità inerente la nozione di spazio di uso pubblico a quella di attrezzatura collettiva, l’illusione di poter omologare e normalizzare le risposte ai bisogni per propria natura diversificati, costituiscono alcuni dei limiti più evidenti dell’urbanistica funzionalista.

Così la città, struttura complessa, viene ridotta ad un meccanismo semplice, il cui governo appare possibile con strumenti quali la zonizzazione, la tipologia edilizia, gli strumenti edilizi ed urbanistici.

Il modello di città, di fronte al quale ci troviamo, è ridotto a pochi semplici e rozzi parametri numerici. E allora, se il modello di città è cambiato, si sono modificati anche i bisogni a cui gli standard dovrebbero dare una risposta.

Il territorio è ridotto a contenitore di attività e funzioni: tutti i luoghi di un territorio sono sommersi da funzioni. Nuovi bisogni esprimono nuovi concetti, nuovi indicatori di sviluppo e nuove forme di costruzione del piano, che devono produrre nuovi standard relazionali, in opposizione a quelli di derivazione funzionalista. Lo strumento razionalizzante della zonizzazione va sostituito con scelte localizzative più direttamente rispondenti ai localismi territoriali, in termini di esigenze sociali, economiche, ecologiche, ambientali.

La stessa separazione spaziale, promossa dalla teoria funzionalista, ha basato la pianificazione sul principio della rigida separazione, in zone collegate solo dalle infrastrutture del trasporto, delle varie funzioni urbane (le abitazioni, le industrie, gli uffici, i servizi ecc.) ed ha contribuito ad aumentare sia la domanda globale di mobilità, sia la necessità di strumenti di trasporto più flessibili. È un'osservazione indubbiamente giusta, ed essa coglie una delle ragioni per cui la cultura urbanistica ha da tempo criticato la rigidità della "zonizzazione monofunzionale".

#### 1.2.1. La Carta di Atene, lo zoning e la monofunzionalità. Tramonto della città modello?

Il razionalismo rappresenta un movimento artistico sviluppatosi in Germania nell'ambito del Movimento Moderno. Con "Movimento Moderno" si vuole generalmente indicare un complesso svilupparsi di fenomeni architettonici ed evoluzioni teoriche che ebbero luogo tra le due guerre mondiali. Si penserà all'architettura come ad uno strumento capace di migliorare la condizione umana attraverso una razionale e funzionale organizzazione degli spazi.

Nell'architettura europea, il razionalismo ebbe grande diffusione dal 1920 al 1940. Questo movimento voleva dare una soluzione alla questione, nata dall'industrializzazione e dall'urbanizzazione, del rapporto tra individuo e società moderna. Il problema fu analizzato inizialmente dal tedesco Walter Gropius, fondatore del Bauhaus, le cui soluzioni restarono al centro del movimento insieme a quelle del belga Mies van der Roë e del francese Le Corbusier. Questi cercarono di dare vita ad un'architettura che si diversificasse da quella classicista e da quella romantica grazie alla priorità della funzionalità rispetto al decorativismo. L'opera architettonica doveva essere funzionale, avere cioè un rapporto razionale con le tecniche della produzione industriale e con le esigenze della società moderna (per questo motivo il razionalismo è detto indifferentemente anche funzionalismo). L'indirizzo comune del movimento fu dichiarato nel 1928 con il CIAM (il I Congresso Internazionale di Architettura Moderna) nella quale si consacrava il diritto della collettività contro l'interesse privato.

L'architettura razionalista partiva dal nobile presupposto socialista di fornire un alloggio a tutti e per questo, l'architetto razionalista si sforzava di modulare degli spazi, disegnati nel minimo esistenziale, che molto spesso costringeva, coloro che andavano ad occupare quelle costruzioni, a vivere in uno spazio minimo, ben presto insufficiente alla vivibilità di una famiglia che è un organismo in continua evoluzione e che non può essere, in nessun modo, imbrigliato in schemi fissi di sopravvivenza minima. Non che l'intento socialista di voler garantire una abitazione a tutti non fosse un nobile intento, ma le persone non sono oggetti che possono essere messi lì ad abitare senza tener conto delle indubbie differenze di cultura, aspirazioni, abitudini di vita.

L'architetto razionalista, in primo luogo, dimenticava che ogni individuo ha della sue specificità ed esigenze fortemente differenti l'uno dall'altro che cambiano nel tempo. Per questo, gli spazi non possono essere contenuti o costretti in spazi minimi esistenziali, ma debbono prevedere le future evoluzioni delle esigenze della famiglia stessa, ipotizzando già delle riserve di spazio che possano compensare quelle necessità che verranno a nascere in futuro.



Il movimento razionalista prende le mosse da operazioni di ridefinizione delle funzioni degli oggetti edilizi e tenta di far conseguire forme semplici e chiare, a funzioni altrettanto semplicisticamente definite: fu un nuovo modo di progettare che vedeva, nell'architettura e nell'urbanistica, il mezzo per potere agire a favore di un progresso, anche sociale. Si proponeva una vera e propria riforma dell'edilizia, maggiormente basata sulla standardizzazione e sulla industrializzazione degli elementi; sostanzialmente mirava a risolvere la forma ad una ricercata essenzialità nella quale si poteva trovare spazio solo per un linguaggio astratto, purificato aderente alla nuova civiltà tecnologica.

Indicativa, a tal proposito, l'attività del CIAM - il *Congres Internationaux d'Architecture Moderne* - nato per iniziativa di Le Corbusier, Gropius, Berlage ed Oud. Si voleva dare un assetto unitario ad esperienze architettoniche che avevano molte affinità sia sotto il punto di vista tecnico che formale, e a quelle che volevano vedere anche un ruolo sociale nell'architettura. Durante il quarto congresso del CIAM, svoltosi ad Atene nel 1933, si giunse alla redazione della nota Carta di Atene del 1941.

La Carta di Atene è il testo più noto del CIAM, forse il più importante: per molti è un manifesto, se non *il* manifesto dell'urbanistica moderna. In essa troviamo i canoni per la costruzione di una *città funzionale* attraverso una rigida divisione delle sue aree funzionali ed in cui si proponeva una edilizia residenziale in tipi unici ripetuti, che si concretizzava nella edificazione di edifici alti e distanti tra loro. Codice dello statuto funzionalista, essa propone una città iperrealista: la città come esito, quasi meccanico, di un'aggregazione di architetture, lo spazio pubblico come spazio residuale, lo spazio sociale come semplificazione funzionale. La città sarà fondata sul principio della separazione e dell'allontanamento tra cose e funzioni.

La città moderna, funzionalista è strutturata sul modello taylorista e fordista che ha proposto l'organizzazione gerarchica dei tempi attorno al primato del tempo di lavoro. La logica del tempo lineare, astratto e matematizzabile, giunge al suo culmine nella fabbrica fordista, dove il lavoro, secondo i dettami dell'organizzazione taylorista, è sezionato nei più minuti dettagli, al fine della massimizzazione del profitto e dell'efficienza.

In questa ottica, il principio ordinatore del funzionamento urbano è stato la *monofunzionalità*: la suddivisione del territorio in zone omogenee, ciascuna destinata ad un'attività e ad una sola dimensione del vivere. La separazione spaziale, promossa dalla teoria funzionalista, ha basato la pianificazione sul principio della rigida separazione delle varie funzioni urbane (abitazioni, industrie, uffici, servizi e così via) ed ha portato alla rigidità della zonizzazione monofunzionale.

Una città razionalista, con il suo corredo di separatezza tra funzione urbana e funzione urbana e con il peso di una preponderante attenzione alla questione dell'espansione urbana, è una città dove la zonizzazione funzionale assume la valenza tecnica di fondamentale criterio regolatore della crescita urbana e del suo controllo da parte dell'istituzione. L'era dello zoning funzionalista si esprimeva nei quartieri residenziali monofunzionali e a sviluppo orizzontale. La separazione e l'isolamento delle funzioni di servizio, la riduzione della complessità inerente la nozione di spazio di uso pubblico a quella di attrezzatura collettiva, l'illusione di poter omologare e normalizzare le risposte ai bisogni per propria natura diversificati, costituiscono alcuni dei limiti più evidenti dell'urbanistica funzionalista.

Questo modello di città è stato applicato con una aprioristica determinazione di bisogni settoriali, determinando un progressivo frazionamento, sia nello spazio che nel tempo, delle attività economiche e sociali delle città. Il criterio della separazione funzionale ha gravemente minato quei caratteri di "contemporaneità" e di "complessità" che costituiscono l'essenza delle realtà urbane. Il territorio viene sommerso da uno spazio artificiale di oggetti e quando tutti i luoghi di esso sono riempiti di funzioni, viene distrutto quel complesso sistema di relazioni fra ambiente fisico, antropico e costruito.

### 1.3. *Il contesto storico e la voce dei protagonisti*

Il dibattito sulla riforma urbanistica si era impantanato; si riconosceva la necessità di varare una nuova legge in materia che andasse ad integrare quella del 1942, ma non si riusciva a sciogliere nessun nodo della questione. Emblematica è la tormentata storia del tentativo di riforma urbanistica proposta dal Sullo, episodio che, anche se successivamente venne enfatizzato, aveva comunque costituito un grave motivo di lacerazione nel Paese.

Già Astengo, nel 1961, scriveva sulla rivista Urbanistica:

*Oggi è già ieri.*

*La crescente mobilità interna della popolazione per effetto della deruralizzazione e delle correlative immigrazioni spontanee nelle aree di attrazione, ha costellato di nuovi insediamenti il territorio attorno alle grandi città.*

*Il flusso sempre più grande, esteso ed intenso di persone e di cose, effetto dell'incrementata attività e di scambio, ha portato al logoramento integrale ed al limite di rottura le anacronistiche reti stradali esistenti (...).*

*Città e infrastrutture risultano ovunque inadeguate all'accelerato ritmo di vita: i quartieri di espansione restano a lungo privi delle attrezzature essenziali, le lottizzazioni spoglie di servizi, autorizzate ed abusive, proliferano insensatamente nelle aree suburbane e dilagano sul territorio; (...); in ogni centro grande e piccolo mancano scuole e giardini e le aree disponibili scarseggiano per l'imprevidenza delle amministrazioni; non v'è città oltre i 50.000 abitanti in cui il problema dei parcheggi e della circolazione interna non sia stato denunciato come critico.*

Egli poneva, così, in maniera inequivocabile, il principio di indispensabilità e di priorità delle opere di urbanizzazione. Era convinto che l'esigenza di un sostanziale rinnovamento della legislazione urbanistica emergeva con estrema evidenza, dal momento che l'attività urbanistica si svolgeva in un modo caotico ed irrazionale.

La questione urbanistica fu riportata drammaticamente alla ribalta dai disastri del 1966: il 19 luglio una gigantesca frana, causata dall'incontrollato sviluppo edilizio che aveva aggredito l'equilibrio geologico della città di Agrigento, portò in primo piano il problema delle misure di salvaguardia da rendere obbligatorie; il 4 novembre Firenze, Venezia ed il Veneto vengono sommersi da impressionanti alluvioni che provocano danni incalcolabili al patrimonio artistico ed al territorio. Di fronte al degrado del suolo, al processo di disgregazione e saccheggio urbanistico, alla mancanza di un'adeguata strumentazione urbanistica delle città in crescita ed in espansione senza alcun controllo, il Parlamento emanò, nel giro di pochi mesi, un insieme organico di modifiche ed integrazioni alla legge del 1942. Venne preparata una legge che avrebbe rappresentato il momento di transizione, il «ponte» tra la vecchia legislazione urbanistica e quella nuova e che avrebbe segnato una tappa fondamentale nell'evoluzione dei contenuti e dell'efficacia della pianificazione urbanistica.

Fu il risultato di un grande confronto-incontro tra forze politiche, culturali e imprenditoriali, teso a superare ogni lacerazione, per avviare una politica di riformismo compatibile con la realtà economica di allora. Il cuore della "legge ponte" - al di là degli altri contenuti pur importanti e più carichi di immediate conseguenze - era proprio il decreto sugli standard, da emanarsi, secondo quanto prescritto dall'art. 17, entro sei mesi, "in sede di prima applicazione". L'elaborazione del decreto fu molto complessa e richiese uno sforzo non indifferente. L'allora Ministro dei LL.PP., Giacomo Mancini, volle che le forze in campo contribuissero sostanzialmente alla elaborazione del decreto e ne garantissero la tenuta successiva nell'impatto con la realtà. I protagonisti furono, da un lato, un gruppo di urbanisti di fiducia del Ministero, ai quali si chiedeva di garantire un risultato che rappresentasse un salto di qualità nei processi di pianificazione, e, dall'altro, l'Ance, alla quale si chiedeva di garantire un risultato che non provocasse conseguenze traumatiche per il mondo imprenditoriale ed economico (Odorisio, 1999). All'Ance si chiedeva non di aderire illuministicamente a questo salto di qualità, ma di valutare quale livello fosse compatibile non solo con la realtà economica, ma anche con un grado di accettazione da parte del variegato mondo degli interessi

economici coinvolti; quindi costruttori, ma anche, proprietari fondiari e realtà imprenditoriali comunque interessate alle proprietà fondiarie. Questa fu la prima occasione per delineare una più netta separazione tra il profitto e la rendita, cioè tra le due figure (costruttore e proprietario di aree) che spesso, allora, si sovrapponevano anche se solo per un tratto del processo edilizio<sup>92</sup>.

Un certo ruolo, anche se più defilato, giocarono anche i rappresentanti degli Enti locali, o meglio di alcuni grandi Comuni, che, da una parte, erano preoccupati dell'impatto con le realtà economiche e rivendicavano una maggior autonomia nelle scelte, dall'altra, però, desideravano delle norme nazionali che rappresentassero uno scudo protettivo nei confronti delle pressioni che ricevevano localmente. Terminale di tutta l'operazione fu, naturalmente, il Ministero dei LL.PP. con la grande regia di Michele Martuscelli, Direttore generale dell'Urbanistica, affiancato dai suoi collaboratori, alcuni molto giovani, come De Lucia e Marcelloni. Il confronto fu serratissimo, durò più di cinque mesi; in fondo i due schieramenti, quello degli urbanisti e quello degli imprenditori, avevano problemi speculari: convincere e portare l'altro fronte sulle proprie posizioni perché, è inutile nascondersi, dietro la definizione degli standard, delle densità, degli spazi pubblici, c'era una prima quantificazione di quanto di pubblico e privato fosse inerente ai suoli e quindi, ancora, tutta la tematica del regime dei suoli e del diritto di edificazione.

Si prese le mosse da accurati studi analitici condotti da Mario Ghio e si pervenne ad una soluzione che molti giudicarono più attenta al compromesso politico, che al rigore tecnico-scientifico. Essa si basava su due presupposti ritenuti validi: che tutti i servizi urbani dovessero essere erogati dagli enti territoriali – soprattutto dal Comune – e che fosse corretto fissare, per ciascun servizio, un rapporto minimo con una grandezza insediativa di riferimento: ampiezza dell'ambito territoriale o entità della popolazione da servire.

La scelta di imporre nei piani urbanistici la previsione inderogabile di un minimo di aree (standard) da destinare alla realizzazione di attrezzature e servizi urbani apparve tecnicamente risolutiva e, tutto sommato, venne considerata soddisfacente dalla cultura urbanistica del tempo. Data l'urgenza di intervenire, mancò il tempo per approfondire il dibattito e si accettò una soluzione tecnica grossolana, che disseminava i servizi nello spazio urbano, con sicuro pregiudizio della qualità urbana, ma i protagonisti si consolavano pensando che, alla fine, si trattava del decreto "in prima applicazione", come dice la legge, e che quindi sarebbe stato possibile, in occasione del successivo aggiornamento, modificarne e migliorarne i contenuti sulla base dell'esperienza nel frattempo maturata: il decreto non è stato mai aggiornato a livello nazionale.

A metà degli anni '60 le città italiane stavano vivendo una fase di grande espansione, alla quale faceva riscontro una gestione urbanistica abbastanza rozza: solo alcune grandi città si stavano dotando di PRG idonei, ma molte realtà urbane erano ancora regolate da strumenti del tutto inadeguati, quali i programmi di fabbricazione. La finalità della "legge ponte" fu quella di far compiere al Paese un vero salto di qualità nella gestione urbanistica, attraverso una grande promozione dei PRG, ma in un clima di sostanziale sfiducia nei confronti degli Enti locali: è in questo clima che fu formulato il decreto sugli standard ed è facile anche comprendere il significato che ebbe, uno strumento semplice, con delle regole generalizzate, che potessero garantire almeno alcuni elementi di base per una corretta redazione degli strumenti urbanistici. Uno strumento pensato, sostanzialmente, per le zone di espansione e, quindi, facilmente strutturabile in dati quantitativi relativi alle aree da destinare a servizi pubblici o attività collettive in maniera coerente con l'impostazione, allora, molto rigida dei piani, basati sullo zoning.

## **2. Il mutamento di scenario: i limiti dello standard quantitativo**

Se queste, molto sinteticamente, sono state le finalità e le ragioni che hanno dato vita al decreto, credo che sia giusto riconoscerne il grande merito storico; ma, nello stesso tempo, proprio per questa sua coerente rispondenza alle esigenze di una certa situazione, è giusto anche riconoscere la necessità di un suo superamento, oggi, a fronte di una situazione radicalmente diversa. In effetti, il

<sup>92</sup> C. Odorisio, "Il dibattito del '68 ed il bilancio attuale" in Urbanistica Dossier n. 21/1999

problema non è più quello dell'espansione su aree libere, ormai da considerare residuale, ma soprattutto dei processi di trasformazione e di riqualificazione della città esistente<sup>93</sup>.

Sul finire degli anni ottanta ci si rende già conto che gli standard sono inattuabili perché si basano su presupposti teorici lontani dalla realtà: oltre ad essere troppo rigidi, ignorano le diversità territoriali, ma soprattutto le motivazioni e le esigenze indotte dalle sopravvenute profonde mutazioni del contesto sociale. È ancora corretto, nella trasformazione e riqualificazione di parti di città costruite, ragionare in termini di spazi e di aree validi per le zone di espansione, o è necessario ragionare in termini di esigenze e prestazioni, facendo i conti con le realtà degli insediamenti non solo fisiche, ma anche umane?

Anche sotto il profilo tecnico le incoerenze sono numerose:

- le zone territoriali omogenee, su cui si basa tutto il dimensionamento degli standard, sono quasi sempre disomogenee;
- non si riesce a far coincidere le zone omogenee con gli ambiti progettuali del piano, che dovrebbero articolarsi in ambiti consolidati ed ambiti di trasformazione;
- è del tutto astratto commisurare lo standard agli abitanti teorici, piuttosto che al numero degli utenti effettivi;
- i servizi essenziali di cui parla il decreto sono ormai inadeguati ai mutati bisogni sociali;
- il riferimento al bacino di utenza può essere forse accettabile per i servizi di vicinato, ma non per i servizi che possono essere fruiti spostandosi con i mezzi di trasporto.

Rispetto al 1968 è profondamente cambiato anche lo spazio operativo: l'espansione urbana si è ormai quasi dovunque esaurita o è un fenomeno residuale; cresce invece l'interesse insediativo verso la città consolidata, previa riqualificazione e trasformazione urbana. I processi di trasformazione e riqualificazione non possono essere pianificati attraverso standard quantitativi, come in fondo, a ben leggere, lo stesso decreto fa comprendere se ci riferiamo alle zone omogenee A e B, cioè a quelle già consolidate, dove le caratteristiche socio-economiche dell'utenza mutano continuamente e dove è molto più difficile reperire le aree. In questi casi, il tentativo di applicare burocraticamente lo standard quantitativo ha portato a risultati paradossali o all'impossibilità di avviare i processi di trasformazione. Lo standard quantitativo potrebbe ammettersi, al limite, nelle zone di espansione dove è possibile prevedere le caratteristiche della popolazione che vi si insedierà, stimando il fabbisogno di servizi e di attrezzature.

Se ciò è vero si pone, quindi, un problema tecnico, perché è necessario definire e saper misurare standard-obiettivi, cioè esigenziali e funzionali, non generalizzabili e difficilmente traducibili in numeri a priori. La specificità delle problematiche della trasformazione e riqualificazione, in relazione alla conoscenza oggettiva dei luoghi e delle situazioni, comporta la necessità dell'assunzione di scelte da parte delle amministrazioni comunali spesso complesse e difficilmente ingabbiabili in norme e prescrizioni generalizzate.

Il vero tema degli standard non è un'astratta determinazione di servizi o, peggio, di aree dove localizzarli, ma la loro effettiva realizzazione e gestione. Il problema fu posto, allora, con riferimento alle risorse e alle procedure necessarie per l'acquisizione delle aree e la realizzazione delle opere, ma nel frattempo, si è capito che anche questo non è sufficiente, se non si garantisce la manutenzione delle opere e la gestione delle attività. Il tema centrale diventa, allora, superare il concetto di standard come mero reperimento di spazi, per passare alle condizioni che assicurino una reale dotazione di servizi e attrezzature collettive per la città in termini di realizzazione, manutenzione, gestione e, quindi, di effettiva fruizione da parte dei cittadini. Solo con un forte impegno progettuale sulla questione dei servizi nella città può avviare una nuova positiva stagione della normativa sugli standard urbanistici, ormai obsoleti nei contenuti e nella definizione parametrica, ma attuali per realizzare quel «minimo di civiltà urbana», adatto alla nostra società e alle nostre città.

### 3. Il dibattito attuale

<sup>93</sup> C. Odorisio, "Il dibattito del '68 ed il bilancio attuale" in *Urbanistica Dossier* n. 21/1999

Non c'è dubbio che sulla vicenda storica degli standard abbia pesato anche una certa sfiducia degli urbanisti, sia nei confronti delle capacità – e volontà – delle amministrazioni comunali di promuovere i piani e di gestirne l'attuazione, sia nei confronti delle specifiche capacità professionali dei tecnici formalmente abilitati a redigere i piani. Aree verdi e a servizi, individuate nei piani generali, c'erano anche prima degli standard, così come c'era quel tipo di zonizzazione che, alla fine degli anni sessanta, sarebbe stata codificata, appunto, in stretta dipendenza concettuale con il "meccanismo" degli standard. E anche prima della "legge ponte" i piani avevano assunto la rigida conformazione di dettaglio che attribuiamo alla zonizzazione e agli standard di legge.

Il problema si è manifestato durante il passaggio di leggi e regolamenti dall'alta cultura alla pratica diffusa, e questo, nel caso degli standard, ha comportato semplificazioni, banalizzazioni, irrigidimenti e distorsioni. Oggi, nel momento in cui si riflette su possibili nuovi e più sofisticati standard occorre tener presente che gran parte dell'urbanistica di piano è, di fatto, proprio e solo quella degli standard: metro quasi esclusivo sia della "progettazione" di piano, che delle "verifiche" funzionali.

Le questioni emerse con più evidenza nel dibattito odierno sono sostanzialmente tre<sup>94</sup>.

La prima riguarda la rispondenza dei "vecchi" standard alle effettive capacità degli enti pubblici (i Comuni, in primo luogo), non solo di realizzare quanto previsto – e non per loro scelta, ma per obbligo generalizzato di legge – ma anche di gestire quanto eventualmente realizzato (dalla manutenzione alla produzione dei servizi connessi). Una più estesa attenzione a vecchi e nuovi bisogni sociali e, soprattutto, un più incisivo impegno nella realizzazione, e poi nella gestione delle attrezzature, comportano un maggiore impiego di risorse e, tendenzialmente, di risorse pubbliche. In una fase, oltretutto, di forte contrazione delle risorse finanziarie disponibili è possibile vincolare parte delle scarse risorse disponibili per la realizzazione di specifiche attrezzature pubbliche distribuite "a tappeto" da una pianificazione generica?

La seconda questione riguarda l'adequatezza dei "vecchi" standard ai bisogni emergenti. È questione delicata, che certo non può risolversi riducendo i metri quadri da destinare a scuole, perché ci sono meno bambini, e aumentando quelli destinati a parcheggi, perché ci sono più automobili; né destinando eventuali standard agli anziani, o agli immigrati extra-comunitari, che pure aumentano; né, o almeno non solo, introducendo standard "ambientali", o magari riconvertendo, allo scopo, quelli esistenti. L'insieme dei cosiddetti bisogni emergenti appare, comunque, variegato, frammentario, variabile: espressione, in definitiva, di una società articolata, complessa e in rapida trasformazione, ben diversa dal "popolo" degli anni cinquanta e sessanta, affamato soprattutto di case e, in verità, molto meno di "servizi". Ciò contrasta, evidentemente, con la natura delle previsioni "di piano", che devono avere una loro stabilità, ma anche con ogni conformazione spaziale determinata a priori.

La terza questione ci riporta al «senso» degli standard. E cioè, dietro la loro costruzione – solo in parte, e, ovviamente, solo in astratto garantista di equità sociale – c'è, infatti, la presunzione di poter stabilire non solo quali siano entità e caratteristiche dei bisogni sociali (seppure minimi), ma anche quali debbano essere i modi, "dovuti", della loro soddisfazione pubblica.

Oggi c'è, quindi, da chiedersi se, e quanta parte, di vecchi e nuovi bisogni possa essere soddisfatta da previsioni di piano preordinate a trasformazioni spaziali; se sia possibile definire usi specifici di porzioni dello spazio urbano; se le previsioni, e le conseguenti realizzazioni, debbano necessariamente costituire un segmento autonomo della più generale (ri-)progettazione "qualitativa" dello spazio urbano; infine, se debbano essere, necessariamente, le risorse pubbliche, ed eventualmente in che misura, a "garantire" il soddisfacimento di questi bisogni.

La riflessione del dibattito si è quindi incentrata, come ci spiega Contardi, su:

- i criteri per articolare la dotazione di aree pubbliche, in rapporto ai differenti contesti ed all'interazione tra i diversi sistemi, come per esempio l'offerta di trasporto pubblico e la dotazione di parcheggi, oppure i caratteri del sistema ambientale, le modalità insediative e la quantità di verde pubblico (Cafiero, Spagna);

<sup>94</sup> P. Avarello, "Oltre gli standard per una pianificazione nuova", in *Urbanistica Dossier* n. 21/1999

- le nuove domande cui deve rispondere la gestione dei sistemi urbani e che possono essere tradotte in nuovi parametri quantitativi (Falco, Oliva, Cafiero, Ricci);
- le ricadute dell'innovazione urbanistica sugli "strumenti tecnici" della pianificazione, quali sono gli standard, soprattutto in ragione dei diversi tempi e della differente operatività dei piani (Segnalini, Karrer, Avarello);
- le modificazioni indotte dal rallentamento della crescita urbana nel "sistema di finanziamento" del governo del territorio, e le conseguenze sulla stima del "contributo alla città" dovuto dai soggetti delle trasformazioni urbanistiche (Karrer, Ombuen).

Si è stati sempre convinti che l'aggiornamento degli standard fosse una questione centrale per il governo del territorio. Ovviamente una nuova legislazione nazionale non potrà più "dettare i parametri", cosa che forse si può fare meglio a livello regionale, ma dovrà dare nuove regole e strumenti perché gli Enti locali possano costruire le loro politiche urbane e territoriali.

#### 4. Gli standard urbanistici: attuali ed efficaci?

La definizione dei rapporti "minimi inderogabili" per la qualità urbana, posta al legislatore dalla cultura urbanistica più avanzata dell'epoca, dopo il D.I. 1444/68 è entrata nella manualistica, nella tecnica e nella prassi urbanistica, ma sembra essere uscita dal dibattito culturale. È mancata una seria attenzione disciplinare all'aggiornamento dei parametri dimensionali e dei contenuti funzionali, all'evoluzione della domanda sociale, demografica e culturale; né c'è stata una seria verifica critica sulla loro attuazione, ovvero sulle ragioni della mancata attuazione. Le ragioni dell'obsolescenza del decreto sono riconducibili sostanzialmente a due ordini di problemi:

- la rigidità insita nella definizione di standard, che ignora quindi le diverse ragioni dell'articolazione delle misure: ragioni storiche – l'evoluzione della società –, geografiche – le differenze tra i diversi contesti –, economiche – l'effettiva disponibilità delle risorse – e politiche – la soggettività delle strategie urbane;
- la difficoltà di tradurre le quantità prescritte in maggiori qualità insediative, particolarmente evidente nel momento attuale, in cui la ragione sociale dell'urbanistica sembra consistere proprio nell'innalzamento della capacità attrattiva dei sistemi urbani, attraverso politiche di riqualificazione urbana.

Nell'urbanistica lo standard non riguarda soltanto la definizione quantitativa delle aree per i servizi nella città, ma si riferisce, invece, a molte altre prescrizioni, indici, parametri e standard che sono, normalmente, utilizzati nella confezione del PRG e degli altri strumenti urbanistici.

Gli standard hanno in genere tre attributi, che è bene ricordare: il primo è che una autorità, istituzionale o morale, ha fissato lo standard che, per questo, è diventato un obbligo di legge che è difficile cambiare o derogare senza un vasto consenso; il secondo è che chi propone lo standard lo fa a partire da un modello di riferimento, avendo presente un problema da risolvere; il terzo è che, attraverso l'applicazione dello standard, l'obiettivo di chi lo ha definito è il ritorno al modello assunto come riferimento, e cioè che l'applicazione dello standard comporti la riproduzione del modello. Come già accennato, il modello, che si ottiene in questo processo di riproduzione, dipende dalla maggiore o minore quantità di elementi numerici o prestazionali che definiscono lo standard. Il modello di città, assunto come riferimento, era la città razionalista, pur nella lettura formale e garbatamente antagonista che ne aveva dato l'organicismo dei primi anni dell'immediato dopoguerra. Il problema cui gli standard dovevano rispondere era, invece, il bisogno di servizi sociali delle città, in grande crescita sotto la spinta dei consistenti flussi migratori del periodo. Ma io credo che oggi possiamo affermare che quel modello di città non possa essere più condiviso, così come i problemi che gli standard erano chiamati a risolvere non possano essere più considerati gli stessi di allora. Forse l'urbanista dovrebbe assumere gli standard come se fossero una "provocazione", secondo me, uno stimolo per individuare i bisogni della popolazione, inventando, ogni volta, nuove soluzioni. Se lo standard rappresenta, come diceva Astengo, un «minimo di civiltà urbana», uguale per tutti, deve essere commisurato alla percezione soggettiva che ogni classe ha di questa civiltà

urbana, intendendo assicurare, attraverso gli standard, condizioni di vita urbana uguali per tutti. Ma per fare ciò bisogna fornire servizi (e standard) differenziati, che tengano conto delle diseguali condizioni: solo così la politica dei servizi potrà essere egualitaria.

Credo che oggi, nel momento in cui il dibattito sugli standard urbanistici pare essersi riavviato, occorra riflettere sulla loro efficacia ed utilità. La loro utilità, a mio parere, è quella di far discutere la comunità scientifica nella prospettiva di dettagliare più precisamente le caratteristiche dello standard, in modo da renderlo più aderente al modello che deve essere assunto come riferimento.

Lo standard del decreto del 1968 era molto rozzo, un numero di metri quadrati per abitante, i famosi 18 mq<sup>95</sup>, che, proprio per la sua rozzezza, è stato in grado di restituire molto malamente il modello dal quale la cultura tecnica era partita per definirlo. La ragione di tanta rozzezza, che costituisce per altro la sua scientificità, ha avuto sostanzialmente origine nel processo conflittuale attraverso il quale, presso il Ministero LL.PP., parti sociali e produttive si sono accordate su quella quantità.

Un nuovo standard dovrà tenere conto dei soggetti a cui viene rivolto. Come è noto le prescrizioni dei “vecchi” standard erano rivolte agli Enti locali, nel momento in cui questi mettevano mano a strumenti urbanistici generali o esecutivi ed, indirettamente, queste prescrizioni erano, di conseguenza, “ribaltate” sugli operatori economici, cioè sui reali agenti di trasformazioni territoriali.

Sarebbe oggi opportuno distinguere tra prescrizioni dirette agli Enti locali e prescrizioni dirette agli operatori economici; verso questi ultimi uno standard quantitativo molto rozzo sarebbe assolutamente efficace, poiché consentirebbe di legare, ad operazioni di trasformazione urbanistica, una quantità determinata di metri quadrati da cedere all’Ente locale, senza alcuna specifica e predefinita destinazione: una riserva di aree nelle zone di espansione e di trasformazione che l’Ente potrà decidere, successivamente, come utilizzare, nel piano regolatore o con piani specifici dei servizi. Verso gli Enti locali, invece, potrebbero utilmente essere rivolte, per quanto attiene ai servizi, prescrizioni di tipo qualitativo o prestazionale.

Una seconda distinzione è relativa alla presunta antinomia standard quantitativi/standard prestazionali. È probabile che, in una nuova configurazione degli standard, siano invece necessari sia gli uni che gli altri, se per standard prestazionali si intendono livelli di efficienza, di prestazione e di localizzazione dei servizi, senza però l’indicazione degli strumenti per realizzarli. Il decreto del Ministero P.I. del 1975 sull’edilizia scolastica contiene, ad esempio, alcuni standard prestazionali relativi al comfort degli ambienti scolastici, insieme ad altri quantitativi, che sono stati un terreno di sperimentazione tecnologica e possono essere assunti come utili modelli, seppure parziali, per la definizione di standard prestazionali.

Una terza distinzione necessaria è quella tra realtà urbane nelle quali lo sviluppo edilizio residenziale è ancora un elemento importante del piano e realtà urbane nelle quali il problema è piuttosto il recupero del patrimonio edilizio esistente, magari dismesso. Le prime, in questo momento, non sono necessariamente grandi città, ma anche piccoli o medi comuni o comuni turistici, mentre le seconde sono, invece, soprattutto le aree di più antica industrializzazione nelle quali, il mutato rapporto tra industria e territorio, ha prodotto aree industriali, molto spesso, centrali, non più utilizzate per l’uso al quale erano state originariamente destinate. Queste aree, ormai ammortizzate, sarebbero utilissime per riequilibrare carenze di servizi, soprattutto in considerazione del fatto che si trovano per lo più all’interno di morfologie urbane compatte. In molti casi, poi, le consistenze edilizie che vi insistono appartengono alla cosiddetta “archeologia industriale”, il che consentirebbe un riuso intelligente di ampi spazi già costruiti, oltre che, naturalmente, il recupero culturale ed am-

---

<sup>95</sup> Il Decreto Interministeriale dell’aprile del 1968 stabilisce che ogni cittadino ha diritto ad un minimo di mq. 18 di spazio pubblico, ripartiti in: mq. 4,50 di aree per l’istruzione; mq. 2,00 per aree per attrezzature di interesse comune; mq. 9,00 per aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport; mq. 2,50 per aree per parcheggi. Altri articoli del D.I. 1444/1968 prescrivono i «limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati».

bientale di un indubbio patrimonio storico e documentario. Gli standard potrebbero, in questo modo, contribuire alla definizione di tali politiche urbanistiche volte al recupero.

Tra grandi centri ed aree metropolitane e centri piccoli e medi esistono poi bisogni di servizi, oltre ai già accennati fabbisogni pregressi, molto differenti. E i nuovi standard ne dovrebbero tenere conto, anche valutando le questioni dell'accessibilità ai servizi e delle presenze, nei territori meno edificati, di reti di relazioni già esistenti tra centri urbani.

Le funzioni che gli standard avrebbero dovuto svolgere sono definibili, secondo Karrer, in esplicite ed implicite. Vi è poi una terza categoria di funzioni – che l'autore definisce “improprie” – delle quali non ci si può dimenticare in quanto sono quelle che hanno messo in luce i limiti della politica degli standard e quindi l'esigenza di migliorarne l'originaria impostazione, proprio per correggere quegli aspetti che hanno portato a pratiche, in un certo senso, degenerative nell'uso degli standard.

Le funzioni esplicite sono ovviamente quelle valide ancora oggi: dotare le città di attrezzature di servizio nella misura giusta per soddisfare le esigenze della popolazione, nelle sue articolazioni per età, per condizioni lavorative, per distribuzione nello spazio, per forme d'uso della città, ecc. Grazie a questa dotazione si voleva raggiungere anche una maggiore uguaglianza di opportunità tra i cittadini e realizzare così quella che, nel tempo, si è venuta definendo come la “città pubblica”, nel senso di “collettiva”, in contrapposizione a quella privata. Tra le funzioni esplicite vanno ricordate quella di creare le comunità di quartiere e, nello stesso tempo responsabilizzare i comuni maggiori nell'offerta di attrezzature di servizio di rango intercomunale.

Le funzioni implicite erano quelle di regolazione della crescita insediativa per mezzo del collegamento che si istituiva tra capacità insediativa, quantità di aree a standard, esproprio delle stesse. Con gli standard si voleva fare, cioè, anche politica fondiaria diretta ed indiretta e realizzare una grossolana forma di giustizia fondiaria. Tra le funzioni implicite vanno ricordate soprattutto quella redistributiva e quella di regolazione del mercato fondiario, affidate però all'applicazione formalistica della norma – rapporto tra capacità insediativa teorica e previsione di aree a standard – e quindi, nei fatti, di difficile perseguibilità.

Le funzioni improprie sono essenzialmente due: la prima, è quella di cercare, con gli standard, di supplire all'assenza di una esplicita politica fondiaria pubblica, specie per quanto riguarda le aree a verde urbano e per le altre destinazioni assimilabili; la seconda, è quella di utilizzare l'obbligo di rispettare le dotazioni minime, molto frequentemente impossibile, per impedire nuove edificazioni e/o trasformazioni della città esistente. Per superare questa eventualità, tutt'altro che teorica, particolarmente contraddittoria con gli obiettivi di rinnovo della città, non si può non rompere il collegamento perverso instaurato tra capacità insediativa, per di più riferita ad un rapporto tra volumi ed abitanti oggi assolutamente irrealistico, ed aree a standard, ed il riferimento obbligato alle zone omogenee.

## **5. Interesse pubblico e standard urbanistici**

Il dibattito sulla natura del piano si sta spostando dalla questione delle forme a quella dei contenuti. Solo recentemente, e in ambiti esterni al dibattito specialistico, sono state poste con autorità domande di fondo sull'evoluzione degli interessi collettivi e del concetto di bene pubblico nella “sfera pubblica” (in una dimensione quindi “ampliativa”), e sulla funzione regolativa, e non di intervento, del soggetto pubblico (in una dimensione quindi “limitativa” dello stesso).

Le “armature urbane” intese come insiemi di servizi, attrezzature e infrastrutture essenziali, costituiscono un problema nodale, non solo per la dimensione del disagio sociale connesso alle loro carenze, ma anche per la “frattura” che esse producono nei processi di sviluppo e nei rapporti tra globale e locale. Lo strumentario classico, il piano nel suo insieme, non è riuscito a risolvere questo nodo, oltre la dimensione descrittiva, e probabilmente le questioni sono più complesse di come appaiono.



Il problema degli standard, che poi è quello della costruzione della città pubblica è, in un certo senso, uscito dal piano, in cui ne è rimasta solo una rappresentazione descrittiva nelle sigle e nei retini. La concezione unitaria che ha sostenuto le politiche urbanistiche basate sullo standard (dimensionamento, indici, redistribuzione sociale, etc.), ideologica più che pragmatica, si è segmentata nelle nuove dimensioni che le stesse politiche hanno assunto: nelle leggi urbanistiche, ma anche nella legislazione dei lavori pubblici, in quella di contenuto ambientale, nei piani strutturali ed operativi, nei progetti complessi, perdendo unitarietà formale e concettuale.

Un ragionevole punto di partenza è riconoscere le condizioni limite che oggi si presentano: da un lato i costi reali necessari alla costruzione della parte pubblica della città, e la loro attribuzione-distribuzione tra i soggetti interessati, dall'altro la (ri)definizione del concetto di pubblico interesse, di bene pubblico, di "sfera pubblica".

La riflessione sul concetto di interesse pubblico presenta due assi ordinatori tra loro correlati: uno coincidente con la progressiva perdita di ruolo dell'istituzione statale, tra federalismo delle regioni e delle città ed europeismo; l'altro legato alla necessità di maggiore corrispondenza tra politiche infrastrutturali e razionalità economiche delle società locali. Si tratta, in sostanza, di indagare come la concezione fondativa dello stato – che inizialmente considerava l'opera pubblica coincidente per definizione con l'interesse pubblico – nella configurazione di una istituzione che realizza le parti essenziali delle infrastrutture e delle attrezzature urbane, abbia corrisposto con le razionalità degli individui (in senso weberiano) e delle comunità locali, e sino a quando questo sia avvenuto in termini lineari.

I processi di complessificazione di questa concezione sono stati diversi nelle diverse realtà del paese, e nelle diverse fasi del ciclo edilizio. L'urbanizzazione "pioniera" degli interventi Ina-Casa e Iacp, quella "incompleta" delle periferie urbane sono fenomeni che sottolineano come il ciclo edilizio abbia conformato, di fatto, l'intervento pubblico a razionalità individuali o di gruppi economici, pur mantenendo una titolarità fortemente pubblicistica. Questo è avvenuto snaturandone gli effetti in una logica, anche redistributiva e di sostegno ai cicli economici, ma sicuramente determinandone una lettura in chiave subordinata e di progressiva marginalizzazione. Da un lato la parte pubblica della città (strade, parcheggi, verde) non veniva più guardata come obiettivo essenziale e, al contempo, esaustivo dell'intervento pubblico, ma come segmento dei processi redistributivi, con le ovvie implicazioni politico elettorali; dall'altro la sua attuazione perdeva la natura conclusa ed autonoma, per autosostenersi in una dimensione di eterna incompletezza, foriera di ulteriori finanziamenti, ma anche di continuità di occupazione e di vantaggi clientelari. Il ciclo imperfetto della produzione ha quindi contribuito in termini non secondari a separare, nella coscienza collettiva, la razionalità individuale dal concetto di opera pubblica e di interesse collettivo.

L'accettazione, nei fatti, di pezzi di strade che non arrivano da nessuna parte, di lampioni senza lampade, di ospedali a metà, ha corrisposto alla assunzione delle quote di oneri di urbanizzazione a carico dei privati, confermando una cultura incrementale, disgregativa, rispetto ai modi di costruzione della città pubblica, della quale nessuno si è più assunto una responsabilità. E non è secondario, in questo senso, che alla perdita di senso comune che la parte pubblica assume nella costruzione della città corrisponda un progressivo abbandono delle pratiche espropriative, sostituite da forme più blande, compensative, contrattuali, spesso premiali.

Il discorso investe i temi nodali della storia urbanistica del paese, ma è necessario riflettere sui meccanismi di interazione e di autosostentamento che un uso distorto dei "vincoli" di pubblica utilità e del loro peso ablativo ha avuto nella cultura del piano. Se gli standard hanno garantito una praticabilità sociale del piano, anche se imperfetta, a sostegno di una redistribuzione tendenzialmente egualitaria di pesi e vantaggi, essi ne hanno reso, paradossalmente, impraticabile l'attuazione, in riferimento alle dimensioni "incommensurabili" della quantità di standard necessarie a sostenere i cicli immobiliari, tanto da vanificare l'utilità del piano e da trasferirne altrove i contenuti attuativi. La formula "bassi indici-alti standard", che ha sostenuto gran parte dell'urbanistica riformista, in contrapposizione ideologica ad una speculazione ottusa e selvaggia, ha, indubbiamente, reso meno dense e più umane le periferie, ha "salvaguardato" i centri storici, dando sfogo alla pressione abitativa ed immobiliare, ma non ha potuto realizzare la parte pubblica delle città prefigurate dai piani.

È questo un problema che si presenta oggi con connotazioni diverse nelle diverse realtà urbane, in relazione ai modi di amministrare, costruire e abitare. Ma è indubbiamente un problema che non si risolve in una logica puramente sostitutiva, agendo sulla natura “giustificativa” dello standard nel passaggio dal sociale all’ambientale, né in una logica “di mercato”, aderendo ad una frettolosa commercializzazione dell’interesse collettivo. Nel panorama urbanistico sono evidenti queste due posizioni, che pur nella loro “attualità”, e nelle reciproche contaminazioni, appaiono entrambe deboli, in quanto non affrontano la natura fattuale del problema, ma ne sottolineano ancora implicazioni ideologiche. Come se fosse necessario proporre una giustificazione nuova alla realizzazione della città pubblica, non più giustificabile nelle sue tradizionali ed elementari connotazioni. In sostanza, la ridefinizione del concetto di interesse collettivo, di opere pubbliche e di interesse pubblico non avviene più a priori, derivata comunque da una idea più o meno astratta, a sostegno di una istituzione i cui profili risalgono alle assunzioni positiviste di stato liberale e di democrazia (tratteggiate da A. de Toqueville e da M. Weber), ma vanno ormai sfumando nella crisi del welfare e nei processi degenerativi delle democrazie.

## **6. Gli standard nelle leggi urbanistiche regionali**

È da notare come, le più recenti leggi regionali che si ritiene abbiano contenuti innovativi sul processo della pianificazione, ad eccezione della legge Toscana, trattino la questione degli standard urbanistici in maniera molto tradizionale, intervenendo, al massimo, nella rilettura e nell’attualizzazione dei “vecchi”. Le regioni, quando negli anni ’70 hanno fatto le prime leggi regionali, hanno incrementato gli standard urbanistici senza farsi domande sulla scientificità di quelli del D.I. 1444; se lo avessero fatto avrebbero scoperto in cosa essa consisteva, avrebbero cioè giustificato quei 18 mq per abitante, che sono il minimo concesso ed il massimo strappato in una dura contrattazione tra operatori economici, cultura tecnica e rappresentanti degli Enti locali, avvenuto presso il Ministero dei LL.PP. nei mesi precedenti l’aprile del 1968.

Le normative regionali, generalmente, quando hanno definito i propri standard in aumento rispetto a quelli nazionali, lo hanno fatto in modo assolutamente meccanico e speditivo, senza spiegare perché, ad esempio, il verde pubblico dovesse passare da 9 a 15 m/ab. Le nuove Lur, anche quelle che si propongono obiettivi di innovazione sostanziale, e non solo di aggiornamento regolamentare, hanno affrontato con discontinuità, frazionandola nell’articolato e, spesso, rinviato la riflessione sul tema degli standard e, tanto meno, lo hanno declinato nell’ambito delle pur previste procedure negoziali.

Si tratta di comprendere se questa reticenza derivi dall’abbandono di una concezione pubblica “assoluta” del piano, e quindi se lo standard perde la sua centralità nella pianificazione, o dalla consapevolezza di una incommensurabilità, a priori, dell’interesse collettivo nelle procedure negoziali che, di volta in volta, assumono una loro specificità, la quale le rende, al contempo, praticabili, ma non riproducibili e se, quindi, lo standard in quanto tale sia, per definizione, esterno a queste pratiche.

Sono temi, questi, centrali nella riflessione che, ormai, interessa la natura del piano e, non a caso, essi sono emersi nelle fasi conclusive di un dibattito che è partito dai margini, ridiscutendo prima le “forme” dei contenuti, i “principi e le regole”, piuttosto che l’utilità sociale del piano. Dal dibattito emerge come l’obiettivo prioritario - verso il quale tendere nel disegnare con la nuova Lur un sistema di pianificazione efficace, autorevole e adeguato rispetto al territorio e alle dinamiche insediative che caratterizzano l’attuale ciclo storico - sia rappresentato dalla necessità di garantire, all’urbanistica e alle sue pratiche, reali capacità di governo del territorio. L’obiettivo prioritario a cui tendere è quello di passare dalla pianificazione urbanistica o territoriale al “governo del territorio” e ciò impone una trasformazione degli abituali scenari di intervento ed un’attuazione dell’azione amministrativa, con ricadute sul territorio, caratterizzata da elementi di contraddittorietà, frammentazione, sprechi e mancanza di collegamenti.

La riforma del Titolo V della Costituzione introduce una innovazione importante per la pia-

nificazione del territorio: la precedente formulazione parlava di competenza urbanistica delle Regioni, mentre l'attuale ne prevede la competenza nel "governo del territorio". C'è una profonda differenza sottesa a questo passaggio: la Regione dovrà individuare strumenti che aiutino a svolgere un ruolo di mediazione, coordinamento e propulsione dei propri sistemi economici e sociali, in una visione strategica del suo ruolo. Le innovazioni istituzionali comportano una modificazione nei processi di formazione delle decisioni, incentivando la prassi della concertazione per la definizione delle scelte e della co-pianificazione che, attraverso il confronto fra i diversi livelli istituzionali, può consentire una concreta realizzazione delle scelte stesse e la più completa verifica delle conseguenti ricadute.

In questa prospettiva la questione chiave diventa come assicurare le funzioni di coordinamento strategico e di promozione di sistemi territoriali autonomi e responsabili e come governare il rapporto e le relazioni dei diversi sistemi locali tra di loro e tra loro e il resto del mondo. Si prefigura così un nuovo piano regionale la cui utilità dovrà essere frutto di una costruzione partecipata e condivisa dei sistemi locali, dovrà contenere gli elementi necessari ad assumere scelte strategiche e di campo, tra trasformazione e conservazione, dovrà essere, non uno strumento "disegnato" frutto di una visione razionale, comprensivo e regolamentare, ma processuale, cioè continuamente corretto e integrato in base al confronto e all'interazione tra i sistemi locali e fra questi e la Regione; ed entro la Regione, tra le visioni settoriali e la loro ricomposizione sistemica.

Dobbiamo innanzitutto distinguere le Regioni che si sono dotate di una legislazione urbanistica in: Regioni con una legge generale recente considerata innovativa; Regioni con una legge generale recente che considerata non innovativa; Regioni che hanno tuttora in vigore vecchie leggi, sebbene ne stiano tentando un aggiornamento.

Le Regioni e la loro legislazione urbanistica	
Regioni con una legge generale recente considerata innovativa	Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Toscana, Umbria
Regioni con una legge generale recente che considerata non innovativa	Prov. Autonoma di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Valle d'Aosta
Regioni che hanno tuttora in vigore vecchie leggi, sebbene ne stiano tentando un aggiornamento	Abruzzo, Campania, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Prov. Autonoma di Trento, Veneto

Il presentarsi di forti difficoltà, sia in sede di pianificazione che di attuazione urbanistica per la scarsa aderenza del D.I. 1444 al mutare della domanda sociale, ha fatto sì che le Regioni, come primo atto, hanno fatto la cosa più semplice: elevare le quantità degli standard nazionali creando ulteriori problemi alle amministrazioni locali. Ci si è mossi, pertanto, in un primo momento, in un'ottica tutta interna alla logica degli standard del 1968, ma, pian piano, si è incominciato a ragionare in termini di ripensamento sul tema degli standard.

Una prima fondamentale distinzione è tra Regioni che trattano la questione degli standard in termini quantitativi e quelle che la trattano in termini qualitativi: la sola regione Valle d'Aosta ha esplicitamente dichiarato il proprio disinteresse per la definizione di standard quantitativi, affermando in maniera chiara che il suo obiettivo è quello di definire standard qualitativi. È istituita la distinzione tra servizi obbligatori e servizi facoltativi, che concorrono alla definizione della qualità dell'insediamento urbano. La ricerca della qualità è la ragione ed il tema principale a cui viene ricondotta la necessità di superare gli standard. Il concetto di qualità compare anche nella legge calabrese, in associazione a quello di quantità (Lr 19/02).

Per quanto riguarda la città esistente la morfologia può stare nella fase di regolamentazione urbanistico-edilizia, ed alcune recenti leggi regionali (ad esempio, Lr 20/2000 Emilia-Romagna) l'hanno resa autonoma e indipendente dalla stessa componente strutturale del piano. Il piano potrà indagare e fornire regole prestazionali, che orientino, suggeriscano, che non preordinino, ma che

individuino qualità prestazionali e requisiti; mettendo in campo ragionamenti sulle qualità attese e non sui modi per ottenerle.

Vanno ancora distinte le Regioni che hanno concentrato il loro interesse a standard di attrezzature a livello di quartiere ed altre che hanno, in qualche modo, regolamentato anche gli standard a livello urbano o comunque che questi standard debbano essere definiti dai piani di area vasta.

Possiamo schematizzare la legislazione regionale nelle seguenti linee:

- Regioni che fanno esplicito riferimento agli standard del D.I. 1444 ed alle definizioni quantitative prescritte: Toscana, Marche e Puglia;
- Regioni che definiscono la quantità delle aree per i servizi: Campania, Piemonte e Veneto, con leggi degli anni '70 o '80 e successivamente soltanto integrate senza ripensarle ex novo;
- Regioni che definiscono in linea di principio gli standard demandando, però, la loro definizione quantitativa a successivi atti regionali: Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo e le Province autonome di Trento e Bolzano. Anche la Valle d'Aosta ha seguito la stessa strada dando, però, una definizione qualitativa e non quantitativa degli standard. La Calabria rimanda ad una deliberazione della Giunta regionale che deve definire quantitativamente e qualitativamente gli standard,
- Regioni che definiscono in prima approssimazione la quantità delle aree per i servizi, demandando, però, ai piani territoriali di area vasta (regionali o provinciali) il compito di definirli più precisamente per aree territoriali geografiche: Emilia-Romagna (che fa riferimento anche a standard di tipo prestazionale, anche se poi non spiegha in cosa debbano consistere) ed Umbria;
- Regioni che affidano del tutto alla pianificazione di area vasta la definizione delle quantità di aree per i servizi: Puglia;
- Regioni che affidano del tutto alla pianificazione locale il compito di definire gli standard: Basilicata e Lazio.

Queste ultime tre strade sono le più aderenti ai principi di sussidiarietà, cooperazione e copianificazione tra i diversi soggetti della pianificazione.

Un aspetto da notare è che le zone territoriali omogenee, con tutte le loro ambiguità e problemi, sopravvivono in numerose legislazioni regionali come criterio progettuale; poche leggi indicano nuovi criteri sulla base dei quali individuare nei piani aree o zone di intervento, anche se non si verificano più differenze tra i diversi tipi di zone.

Per quanto riguarda la misura dell'abitante che il D.I. fissava in una certa quantità di volume, la tendenza delle Regioni è quella di dettarla con legge o di demandarla alla pianificazione di area vasta.

Un altro elemento da sottolineare riguarda l'indice di edificabilità sul quale la legislazione urbanistica (la legge 7675/1967 2 il D.I. 1444/1968) dava indicazioni e che furono interpretati solo sotto l'aspetto tecnico di regolamentazione del piano urbanistico. Il loro senso era, invece, quello di diventare una guida per la redazione del piano locale e non un ulteriore standard. La legislazione urbanistica regionale in merito può suddividere le Regioni in tre categorie: quelle che fissano valori minimi e massimi, in genere prevalentemente per le aree residenziali: Veneto, Sicilia, Piemonte, Campania e Lombardia; quelle che non fissano alcun valore, facendo però riferimento al D.I. e rimandando la definizione di parametri per l'edificazione all'approvazione di strumenti sovraordinati di pianificazione (piani regionali o provinciali): Abruzzo, Puglia, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, ma anche Regioni con nuove leggi urbanistiche come Liguria, Lazio, Marche e Calabria; quelle che non affrontano in alcun modo il tema degli indici di edificabilità: Toscana, Basilicata, Umbria, Emilia-Romagna ed anche la Provincia autonoma di Bolzano (che fornisce dati per le sole aree agricole) e il Friuli-Venezia Giulia (che fornisce solo un rapporto percentuale tra le Zto di tipo A e B e Zto di tipo C). La Valle d'Aosta inserisce nella sua legge regionale solo valori qualitativi e non quantitativi e l'obiettivo dichiarato è quello di evitare l'edificazione sparsa, individuando, attraverso il PRG, le aree da destinare a nuova edificazione residenziale qualora il fabbisogno non possa essere soddisfatto attraverso il recupero del patrimonio esistente.

Le legislazioni regionali sono, però, andate molto avanti sul tema dello sviluppo sostenibile. Il piano strategico di livello comunale configurato dalle diverse leggi sinora emanate tende a configurarsi, nel complesso, come un piano che contiene:

- un quadro conoscitivo dettagliato al livello comunale, che potrebbe anche collegarsi o derivare da quadri conoscitivi elaborati a scale superiori (per esempio la “Carta regionale dei suoli” della Basilicata);
- limiti e condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili (Emilia-Romagna Lr 20/2000);
- la ricognizione e il dimostrato recepimento di indicazioni vincoli e scelte del Ptcp, eventualmente derivanti anche da accordi di pianificazione;
- obiettivi strategici; per esempio la Lr Lazio 38/1999, “Norme sul governo del territorio” che articola il Pucg (piano urbanistico comunale generale) in indisposizioni strutturali e disposizioni programmatiche le quali ultime definiscono i contenuti del primo Puoc (piano urbanistico operativo comunale);
- l’individuazione dei sistemi o subsistemi ambientali, insediativi, infrastrutturale di servizio e funzionali;
- gli elementi per la valutazione degli effetti ambientali, atti anche a misurare la “sostenibilità” delle scelte di piano;
- gli indirizzi e i parametri da rispettare nel predisporre la gestione;
- gli indirizzi programmatici di attuazione, sia generali che per i piani operativi;
- la definizione dei “distretti urbani” (aree in cui applicare la perequazione; per esempio Lr Basilicata 23/1999);
- lo “statuto dei luoghi” (così la Lr Toscana 5/1995) che nell’ambito dei sistemi ambientali individua le “invarianti” strutturali (per esempio quelle paesistiche);
- suddivisione del territorio in unità territoriali organiche elementari (Utoe, così la Lr 5/1995 Toscana) individuando anche criteri e parametri per definire e qualificare gli assetti territoriali.

Nella legislazione regionale si legge la necessità di rispondere a nuove esigenze e domande sociali che, un tempo, non erano neanche prese in considerazione e si inseriscono come richieste di prestazioni che aree e servizi devono offrire.

### 6.1. *La Lur Lombardia*

La Lr. n. 1 del 19.2.2001, è particolarmente innovativa non solo per l’amministrazione dell’urbanistica, ma, più in generale, per la modernizzazione dell’amministrazione. Da questo punto di vista, la legge conferisce senso concreto all’espressione «governo del territorio» in quanto, il Piano dei servizi si configura come uno strumento complessivo di governo locale. Se con urbanistica si intende la pianificazione e il controllo degli usi del suolo, si deve riconoscere che la legge regionale, con l’istituzione di tale piano, ha definito un piano che non si limita a considerare la dimensione spaziale, caratteristica dei piani urbanistici, ma interviene nel merito delle attività di tutti i settori dell’amministrazione: dai servizi per la mobilità a quelli per l’istruzione, dalla sanità ai servizi sociali e così via, includendo i servizi alla persona e a all’impresa, pubblici e privati. In breve, il Piano dei servizi si configura come un vero e proprio strumento di pianificazione, programmazione e attuazione delle funzioni dell’intera amministrazione. Esso non è solo un piano intersettoriale, ma anche un piano di lungo termine: una sorta di piano regolatore delle politiche e degli spazi pubblici. Può essere definito «regolatore» e «generale»; regolatore in quanto, con gli investimenti infrastrutturali, disegna quelle legature necessarie affinché il processo di *governance* abbia un quadro di riferimento e dei punti fissi all’interno dei quali l’interazione tra attori possa svolgersi attivamente, «generale» perché ha una duplice natura, regolativa e strategica. Infine, in una prospettiva di governance, che veda la convergenza di attori pubblici e privati nella costruzione

di una strategia comune, il Piano dei servizi ha il ruolo di esprimere il contributo e l'impegno del governo locale allo sviluppo di quella strategia.

La natura regolativa del Piano dei servizi si esprime nelle scelte specifiche e puntuali anche in termini spaziali, che il piano è tenuto a fare per garantire lo sviluppo dei servizi pubblici, nonché nella previsione delle modalità e dei costi di attuazione delle scelte di piano, previsione richiesta dalla legge e dalla circolare orientativa. La natura strategica del piano si esprime nella definizione delle politiche che l'amministrazione comunale intende attuare per lo sviluppo e per l'organizzazione dei servizi, politiche che hanno il risultato di indirizzare, direttamente e indirettamente, la maggior parte delle azioni di trasformazione urbana. Infatti il Piano dei servizi precisa le scelte spaziali pubbliche che riguardano i servizi di interesse generale, sia quelli con un ruolo locale, sia quelli con ruolo regionale, nazionale o internazionale.

La redazione del piano richiede sia la documentazione dello «stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale», in particolare la loro «fruibilità» e «fattibilità», sia la definizione delle scelte spaziali per soddisfare i bisogni rilevati.

Da un punto di vista urbanistico la legge che istituisce il Piano dei servizi è particolarmente innovativa per almeno due motivi: attraverso il concetto di accessibilità, per la prima volta, viene stabilito, in modo formale, nell'ambito di un piano urbanistico un nesso tra usi del suolo e mobilità; e attraverso i concetti di fruibilità e fattibilità, per la prima volta, si chiede di garantire non solo la disponibilità delle aree per i servizi, ma anche le prestazioni dei servizi stessi. L'introduzione del concetto di accessibilità ai servizi implica non solo la disponibilità di aree adatte per la mobilità e, quindi, per la fruibilità del trasporto individuale, ma anche per la fruibilità dei mezzi che offrono trasporto collettivo.

La legge persegue un obiettivo molto ambizioso e innovativo perché cerca di mettere a sistema quelle funzioni che, tradizionalmente, sono affidate a routine o a progetti di settore e di usare il Piano dei servizi come l'occasione per rendere trasparenti, cooperative e governabili le interrelazioni tra i diversi settori, compreso quello urbanistico.

Letto in questo modo, il Piano dei servizi si configura come il primo strumento di governo del territorio; è disegnato come «strumento di pianificazione e regolazione spaziale al servizio di politiche sociali ed economiche, e pertanto uno strumento che può essere prodotto e utilizzato solo nel quadro di un comportamento amministrativo, diverso da quello tradizionale perché caratterizzato da una forte cooperazione e coordinamento intersettoriale. Un comportamento amministrativo che si offre come contributo e garanzia pubblica ad un processo allargato di governance»<sup>96</sup>.

La recente azione legislativa della Regione Lombardia ha destrutturato la centralità del PRG rispondendo ad esigenze reali, anche se porta ad una condizione contraddittoria nella gestione del territorio. L'impianto normativo vigente, infatti, ha ancora gli originali caratteri gerarchici, di rigidità delle previsioni pubbliche d'uso del suolo; è incerto per la ridondanza e la contraddittorietà delle disposizioni; è anarchico per la mancanza di coerenza e molteplicità dei livelli decisionali; è ambiguo per la presenza del doppio regime, pianificazione tradizionale (PRG) e pianificazione liberalizzata, ma controllata dalla Regione.

La nuova Lur dovrebbe avere carattere di Testo unico della pianificazione territoriale, della pianificazione urbanistica e paesistica, alle diverse scale in modo da sistematizzare tutta la produzione legislativa precedente. Dovrebbe essere una legge di principi, accompagnata da regolamenti e direttive ed il suo regime pianificatorio dovrà essere applicato da tutti, Regione ed Enti locali, per garantire omogeneità di diritti ai cittadini e certezza nelle relazioni tra le istituzioni e dovrebbe riprendere il principio dell'articolazione del piano: piano strutturale, che definisce gli elementi della struttura del territorio e della città e le invarianti ambientali e piano operativo, che risolve la questione della decadenza dei vincoli espropriativi e consente, in fase attuativa, di tenere conto dell'evolversi della domanda.

Con la Lr 1/01 si opera un salto concettuale, e si riconosce al privato un ruolo non secondario nell'offerta di servizi di pubblica utilità anche in materia urbanistica; con la sostituzione di un

<sup>96</sup> L. Mazza, "Primi appunti sul piano dei servizi", in V. Erba (a cura di), "Il piano dei servizi" in *Territorio* n. 27/2003, pag. 24

modello *prestazionale* al modello *patrimoniale* si rafforza il già consolidato sostegno al privato in campo sociale, e si riconsidera il suo ruolo nella costruzione fisica della città pubblica. Superando la natura ablativa dello standard, il valore delle dotazioni di spazi e attrezzature privati di interesse pubblico entra a far parte del sistema delle dotazioni urbane complessive, inteso come insieme articolato e differenziato delle opportunità presenti e programmate sul territorio comunale. Si nota la necessità di sostituire all'attributo patrimoniale, *criteri ed elementi di valutazione* per il riconoscimento, sotto il profilo urbanistico, dello status di servizio di interesse pubblico e quella di stabilire *equivalenze* tra differenziate modalità di espressione, e corrispondenti unità di misura, del valore pubblico, con riferimento alla dimensione fisica (superficie fruibile), economica (valore delle opere) e temporale (accessibilità al servizio). Questa legge, con il relativo Piano dei servizi, ha cambiato sia le modalità di calcolo della capacità insediativa (assumendo a riferimento gli abitanti residenti, in luogo delle stanze, e lo standard convenzionale di 150 mc/abitante, in luogo dei 100 mc precedenti) sia i parametri di misurazione delle aree a standard (introducendo la possibilità di computare la slp per i servizi edificati o, addirittura, di tradurla in equivalente valore economico). Si è introdotta la possibilità di derogare agli standard urbanistici previsti dal D.I. 1444/1968 prevedendo una differente articolazione delle categorie per giungere al superamento dello standard quantitativo e dei limiti culturali e operativi di una impostazione astratta e rigida. Ciascun comune, in assoluta autonomia, può introdurre meccanismi correttivi del calcolo delle superfici e definire le categorie di attrezzature che possono essere considerate standard. L'amministrazione deve effettuare una selezione degli interventi in base a criteri valutativi definiti ex ante e tali da prevedere la disponibilità a negoziare le compensazioni in opere, suolo e prestazioni (standard qualitativi) entro un programma operativo predisposto dall'amministrazione stessa (il Piano dei servizi), che definisca le priorità di intervento determinate in ragione delle risorse disponibili o acquisibili.

Con le Linee guida per la riforma urbanistica regionale la regione Lombardia segnala l'intenzione di voler articolare il nuovo "piano" comunale in tre documenti: Documento di inquadramento, con valore strategico e strutturale, Documento di piano urbanistico, con valore operativo e attuativo e Norme tecniche. Nelle Linee guida la Regione propone un modello concertativo di pianificazione: il principio, condivisibile, deve però garantire l'efficacia e la democraticità della concertazione regolando, da un lato, i rapporti tra Enti locali e, dall'altro, i soggetti che hanno rilevante peso nelle decisioni di assetto del territorio e che partecipano ai tavoli di concertazione. Il 14 gennaio 2002 è stato pubblicato il documento della Regione Lombardia che fissa i criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi (ex art. 22 comma 3 L.R. 51/1975)<sup>97</sup>.

La Regione Lombardia dà prova di esser pronta ad interpretare il nuovo spazio giuridico, emerso a seguito della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, con un diverso rapporto tra le funzioni legislative di Stato e Regioni. Ciò è ben chiaro nella introduzione, che fa esplicito riferimento alla legge di riforma costituzionale n. 3/2001. Il provvedimento si presta ad essere assunto a misura delle nuove relazioni di sussidiarietà istituzionale, che si avranno in materia di governo del territorio in applicazione del nuovo quadro costituzionale, con l'equiordinamento costituzionale fra Comuni, Province, città metropolitane, Regioni e Stato, e il principio delle autonomie differenziate<sup>98</sup>.

Il documento ripercorre, criticamente, l'evoluzione del concetto di standard, verso indirizzi qualitativo-prestazionali<sup>99</sup>, in una visione dell'organismo urbano nella quale tutti i servizi, e non

<sup>97</sup> L'art. 22 della LR Lombardia n. 51/1975, per come sostituito dall'art. 7 della LR Lombardia 1/2001 (Dotazione di aree per attrezzature pubbliche – Piano dei servizi) riforma la disciplina degli standard, ed in particolare delle aree destinate a servizi all'interno dei piani urbanistici, poiché al comma 7 lettera b) ai fini del reperimento delle dotazioni minime è ora possibile computare anche le attrezzature private, purché di uso pubblico o interesse generale, se regolate dal Piano dei servizi che assicuri lo svolgimento delle attività collettive cui sono destinati. Il calcolo delle superfici contabilizza anche le superfici nel sottosuolo o in elevazione, oltre che le aree pertinenziali.

<sup>98</sup> Cfr. la circolare inviata ai comuni dal Presidente dell'ANCI in data 28 marzo u.s. "Orientamenti sugli effetti per i comuni delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione", Il Sole 24 Ore di sabato 30 marzo 2002, pag. 16. Cfr. anche [www.regioni.it](http://www.regioni.it)

<sup>99</sup> Cfr. Lucio Contardi (a cura di), "Trent'anni dopo... Tornare a ragionare sugli standard", Urbanistica Dossier n. 21, 1999; e il seminario della Fondazione Giovanni Agnelli "Standard e politica dei servizi, vincoli ablativi ed espropri" Roma, 25 giugno 2001, a cura di Fortunato Pagano.

più solo quelli pubblici, vanno assumendo, assieme alle infrastrutture, una funzione sempre più rilevante, come già segnalato nella L.R. Emilia Romagna n. 19 del 1998<sup>100</sup>.

In questa elaborazione non sono pienamente risolti aspetti di rilevante interesse. Un primo elemento è la base statistica di riferimento per il calcolo dei fabbisogni che, nell'impianto del D.I. 1444/1968 è riferito tutto agli abitanti, stabilendo per ciascuna funzione un fabbisogno in mq. La conoscenza dei fenomeni che si sviluppano sul territorio, resa ulteriormente complessa da una pratica urbanistica che ha, spesso, distorto, strumentalmente, i principi che informavano il D.I. e tutta la 765/1967, porta, invece, il provvedimento a suggerire la necessità di relazionare ai diversi problemi un tipo di fabbisogno<sup>101</sup>. Da questo punto di vista il provvedimento lascia alla potestà comunale la libertà di assumere parametri qualitativi<sup>102</sup>, sulla base dei quali compiere valutazioni. Ogni Comune è messo nelle condizioni di perseguire le proprie sperimentazioni a partire dalle specificità territoriali che lo contraddistinguono. Si viene ad interrompere, così, un noto circuito tra innovazione legislativa e sperimentazione in urbanistica come appannaggio di poche avanguardie, e diviene per contro indispensabile costruire efficienti e sensibili sistemi di monitoraggio dell'attività comunale, per comprendere gli indirizzi che verranno assumendo le "popolazioni organizzative" dei comuni nell'esercizio differenziato della loro autonomia.

Il provvedimento dichiara anche il superamento del concetto di interesse pubblico come storicamente determinato, approdando ad una nuova definizione di interesse generale<sup>103</sup>, comprensiva sia dell'interesse pubblico<sup>104</sup> che di interessi collettivi diffusi, sia pur assolti attraverso meccanismi di mercato. Una rilevante conseguenza di questo assunto è che, includendo anche le attività private nel novero delle funzioni di interesse generale, le trasformazioni derivanti dagli andamenti di mercato dovranno essere permanentemente monitorate, al fine di pervenire ad un sistema di perenne correzione e ricalibratura delle previsioni pubbliche.

Se è apprezzabile il riferimento al concetto di sussidiarietà orizzontale fra pubblico e privato, va anche rilevato come l'attività di produzione di conoscenze che permetta una funzione di monitoraggio a regime dell'andamento quantitativo e qualitativo di una gran quantità di servizi<sup>105</sup> supera la capacità operativa dei Comuni. È evidente che essi, da soli, non saranno mai in grado di pervenire alla formulazione di un sistema informativo così dettagliato, senza l'appoggio di gestioni, quanto meno, consortili, e di una opportuna classificazione generale concertata con gli Enti d'area vasta.

Va poi rilevato come questo approccio porti a dover affrontare il rapporto tra il Piano dei servizi, che determinerebbe le condizioni generali di produzione, erogazione e accesso ai servizi, ed il mercato dei servizi, che è invece portato a cogliere esclusivamente i margini di profittività dell'attività di erogazione, tendendo a lasciare, alla mano pubblica, le attività di sostegno dei soggetti deboli, per concentrarsi sulle attività a maggior ritorno economico. La necessità che le decisioni degli Enti locali contengano i sistemi di convenienza dei soggetti privati appare una questione destinata a riproporsi nel tempo come fortemente contraddittoria. Si pensi ad esempio alla questione della determinazione dei livelli presenti e futuri di redditività minima di alcuni servizi privati, necessaria a compiere la ripartizione delle attività fra pubblico e privato, o alla definizione delle caratteristiche prestazionali minime di erogazione dei servizi, che possono incidere in modo rilevante sulla profittività d'impresa.

---

<sup>100</sup> L.R. 3 luglio 1998 n. 19, Norme in materia di riqualificazione urbana. Anche in questo caso, come per la L.R. Lombardia n. 1/2001, l'innovazione legislativa si sviluppa in relazione alle esperienze dei programmi complessi.

<sup>101</sup> Ad esempio, non ha senso continuare a riferire lo standard per parcheggi agli abitanti; esso va riferito sia ai veicoli circolanti (ovvero al rapporto veicoli/abitanti di ciascuna regione o provincia), sia alla funzione territoriale svolta dal contesto urbano in oggetto (gli attrattori di flussi di traffico o i luoghi di scambio modale abbisognano di standard maggiori), sia alla variazione delle necessità che si sviluppa nelle diverse fasce orarie (il parcheggio di un ufficio negli orari di chiusura può benissimo servire un locale di svago).

<sup>102</sup> da riconnettere ai servizi erogati dai privati similmente a quanto prevedono le carte dei servizi ex D.lgs. 286/99 che norma la privatizzazione dei servizi pubblici locali.

<sup>103</sup> Riprendendo il già citato documento redatto (luglio 2001) nella prospettiva della riscrittura della legge urbanistica regionale.

<sup>104</sup> inteso come impersonato dall'azione amministrativa di un ente pubblico.

<sup>105</sup> a pag. 204 vengono elencate almeno 10 tipologie di servizi a conduzione privata, con oltre 40 sottovoci.



Come già rilevato<sup>106 107</sup> l'applicazione del Piano dei servizi può far emergere dal calcolo un minor fabbisogno complessivo di standard. La riattribuzione di aree già a standard verso destinazioni funzionali di altro genere metterà a dura prova le capacità valutative di cui si saranno dotati i Comuni quanto allo stato dei servizi esistenti, alla loro effettiva necessità, alla loro razionale distribuzione sul territorio. Specie in considerazione dei nuovi assunti, secondo i quali la completezza dell'erogazione dei servizi di interesse generale è assicurata sia dal sistema pubblico che da quello privato. Viene richiesto al Comune di esprimere un giudizio argomentato sulla qualità e sulla complementarietà del sistema complessivo pubblico-privato, sia per qualità e stato d'attuazione dei servizi programmati, sia per la loro distribuzione territoriale ed accessibilità, con valutazioni estese anche al di fuori dei confini comunali.

Le Linee guida della Regione Lombardia assegnano ai privati un ruolo quasi paritario nel processo di pianificazione, rispetto all'ente pubblico, o almeno un ruolo propositivo non marginale. Il territorio non può essere dominio esclusivo del mercato, e dunque l'Ente locale, espressione della volontà collettiva, deve mantenere la prevalenza nelle decisioni e il compito del progetto. Il ruolo propositivo dei proprietari di aree nella pianificazione non è del tutto coerente alla concezione liberale del mercato, contraria a posizioni di monopolio, che, inevitabilmente, assumono, invece, i proprietari di aree. Un vero mercato libero e trasparente dovrebbe consentire ad una pluralità di operatori, in concorrenza tra loro, di proporre al regolatore pubblico le trasformazioni territoriali e urbane rilevanti, indipendentemente dalla proprietà del suolo. Ancora una volta la questione "standard" pone tra loro in contrasto due esigenze, entrambe irrinunciabili: da un lato, la comprensione delle dinamiche profonde della trasformazione urbana e delle interrelazioni tra azione pubblica e dinamiche del mercato, e la costruzione di sistemi valutativi capaci di interpretarle correttamente; dall'altro, la definizione di parametri semplici, che rendano l'applicazione della norma concretamente praticabile, anche da parte di amministrazioni di Comuni di ridotte dimensioni.

La materia degli standard urbanistici, toccata in vari modi dal provvedimento, riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che la riforma costituzionale assegna come compito fondamentale allo Stato. Proprio a causa di tale aspetto la sperimentazione pionieristica della Regione Lombardia, sia dal punto di vista della solidità costituzionale dell'interpretazione, che del recepimento da parte delle autonomie territoriali, costituisce un importante punto di riferimento per le future attività legislative delle Regioni e dello Stato, comunque chiamato alla formulazione della legislazione quadro in materia di governo del territorio.

## 6.2. *Il Piano dei servizi*

La Regione Lombardia è arrivata all'esplicita istituzione del Piano dei servizi. Nato come esile corredo giustificativo alla drastica riduzione degli standard sancita dalla Lr 1/2001, l'impegnativo documento regionale di Criteri Orientativi assegna allo strumento il compito di ricercare il migliore equilibrio locale tra sviluppo e servizi alle famiglie e alle imprese e di assicurare una maggiore coerenza alle compensazioni urbanistiche concordate caso per caso. Conviene rammentare che lo standard, non solo designa un rapporto numerico, supposto congruo, tra popolazione insediabile e aree destinate ai servizi, ma consiste in una proporzionale cessione gratuita di suolo pubblico.

Nell'ambito dei servizi l'urbanistica contribuisce in maniera rilevante a definire le regole del gioco tra istituzioni di governo e bisogni sociali. La pratica dell'urbanistica si configura, infatti, come filtro tra bisogni sociali e risposte delle istituzioni pubbliche e, in termini urbanistici, si considerano servizi sociali l'insieme dei servizi per la formazione, per la salute e per la socialità destinati alla soddisfazione dei bisogni riconducibili alla persona nella sua globalità.

<sup>106</sup> nella circolare della Regione Lombardia del 13 luglio 2001 n. 41 di commento alla L.R. 1/2001.

<sup>107</sup> a partire dall'interpretazione del combinato disposto tra il nuovo art. 19 (computo della capacità insediativa) e il nuovo art. 22 (Dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale - Piano dei servizi) della L.R. 51/1975 come modificati dalla L.R. 1/2001.

Un altro fondamentale ruolo dei servizi è quello di essere strumento di promozione della crescita civile e democratica di una comunità. In questa prospettiva, ciò che viene messo in discussione non è, tanto, la quantità e qualità dei servizi e la loro distribuzione sociale e spaziale, ma è il modo nel quale si articolano i processi decisionali, il loro grado di apertura alle spinte di partecipazione. Quanto detto comporta la necessità di approfondire la conoscenza degli effetti sociali delle politiche dei servizi stimolando la ricerca di nuovi modi di misurazione delle qualità delle attrezzature esistenti e delle condizioni alle quali le differenti categorie sociali possano accedere. Ecco perché più che a standard urbanistici è preferibile ricorrere ad indicatori di attrezzature, finalizzati a descrivere aspetti specifici del funzionamento di servizi in rapporto alla popolazione. La costruzione di indicatori non è neutrale; ma acquista significatività ed utilità solo se è coerente con gli obiettivi assunti nel piano. Da qui la necessità della formulazione di nuovi strumenti di misurazione provenienti dalla sostituzione dell'ottica operativa degli standard con quella di indicatori di prestazione. In questo modo l'attenzione si sposta dalla specificazione delle caratteristiche di soluzione alla specificazione dei risultati attesi. L'individuazione del bacino di utenza di una determinata attrezzatura ricopre un ruolo fondamentale nella pianificazione dei servizi in quanto comporta misure di accessibilità fisica e la ricostruzione delle modalità di accesso della popolazione al consumo dei servizi. Il trattamento dell'accessibilità, in termini soltanto fisici, è una sostanziale riduzione della molteplicità dei significati che questo parametro ricopre nella pianificazione dei servizi. La nozione di accessibilità evoca, infatti, la possibilità di potersi avvalere di determinate opportunità di servizio e, di conseguenza, gli indicatori di accessibilità dovrebbero riflettere le diverse dimensioni implicite nella definizione di questo termine senza escludere valutazioni di natura qualitativa.

Superata la vecchia pratica degli standard urbanistici ci si dovrà affidare a Piani dei servizi tendenzialmente onnicomprensivi di tutte le tipologie di servizi e forme di erogazione degli stessi. È ovvio che la gamma dei servizi dovrà essere fortemente innovata rispetto a quella del vecchio decreto n. 1444/1968 per poter fornire le risposte ai bisogni espressi dalla popolazione. Soprattutto ci si dovrà esprimere in termini di prestazioni da offrire, misurate sotto il profilo qualitativo e quantitativo e quindi di spazi/attrezzature per quei servizi da erogare in luoghi deputati. Tutto ciò configura un nuovo piano urbanistico incentrato su quello dei servizi.

Nel Piano dei servizi si materializzano, dunque, gli obiettivi di una città sociale e giusta. L'Ente Pubblico, prima di finanziare e realizzare un'opera, deve elaborare un quadro di esigenze e bisogni in base al quale individuare gli interventi necessari. Il Piano dei servizi diviene lo strumento della pianificazione della gestione urbana e deve integrare pianificazione urbanistica e sociale. Esso, da una parte, documenta lo stato dei servizi di interesse pubblico o generale esistenti in base al grado di fruibilità ed accessibilità, dall'altra, definisce le scelte relative alla politica di tali servizi anche tramite modalità convenzionali di gestione di opere private per la fornitura di servizi pubblici. Come strumento adeguato a garantire l'interrelazione nel processo di produzione/erogazione dei servizi, esso si pone quale elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi e le problematiche di regolazione degli usi della città, che complessivamente interloquiscono nella determinazione della qualità della vita urbana (Guerra e Simonetti, 2003). Il Piano dei servizi, quindi, viene posto al centro del processo di governance territoriale e costituisce la nuova architettura del cosiddetto governo del territorio.

Introdotta nell'ordinamento urbanistico lombardo dalla Lr 1/01 esso è uno strumento innovativo che consente e obbliga i Comuni ad affrontare il tema dei servizi e delle attrezzature pubbliche o di interesse pubblico secondo valutazioni di funzionalità, efficienza e accessibilità; superando l'approccio contabile del bilancio degli standard, per riferirsi invece all'effettivo soddisfacimento delle domande esistenti ed emergenti sul territorio. È uno strumento di natura principalmente programmatica e volto a regolare le politiche di erogazione dei servizi pubblici di livello comunale. Costituisce, a tutti gli effetti, una componente del PRG in quanto stabilisce la dotazione dei servizi, individua le aree da vincolare e stabilisce i meccanismi di cessione legati alle trasformazioni edilizie, se possibile, ricorrendo all'utilizzo esteso della perequazione.

Nel campo dell'offerta dei servizi di interesse collettivo, il ruolo e l'apporto dei privati sono

stati riconosciuti tanto da attivare politiche di promozione e sostegno finanziario nei diversi settori di intervento. Il Piano dei servizi offre la possibilità di ragionare su un set di priorità strategiche e di invarianti pubbliche che si considerano imprescindibili nella fase di negoziazione delle proposte di nuove realizzazioni, avanzate sia da attori pubblici che privati.

#### 6.2.1. Criteri orientativi per i Piani dei servizi

Con Del. G.R. Lombarda VII/7585 del 21.12.2001 sono stati approvati i “Criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi” in ottemperanza all’art. 7, 3 della Lr 1/2001. A partire dai concetti di *amministrazione per risultati* e *pianificazione per obiettivi*, la legge ha operato un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico, che privilegia gli aspetti qualitativi, attuativi e gestionali dei servizi, rispetto a quelli quantitativi dello standard tradizionale. Proprio in relazione alla natura programmatica del Piano dei servizi l’impostazione del documento è di tipo metodologico, nella consapevolezza che in una realtà fortemente diversificata come quella lombarda, non sia possibile definire regole comuni di comportamento, se non appunto sul piano del metodo.

Nei Criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi si dà forte rilievo alla valutazione della qualità e alla sua espressione attraverso parametri e “fattori” moltiplicativi che possono anche incidere sul calcolo quantitativo degli standard. Scopo dei Criteri è, pertanto, contribuire e meglio precisare la funzione, i contenuti e le modalità di formazione del Piano dei servizi, approfondendone anche le caratteristiche di nuovo strumento di calcolo, e definendone alcuni aspetti di carattere giuridico amministrativo. Proprio per questo il documento si sofferma, in premessa, sull’evoluzione del concetto di standard, e su quella del quadro costituzionale delineato dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3. Nella seconda parte approfondisce, poi, la nozione di servizio, e la sua relazione con la nozione di standard, non più limitata alla quantificazione di aree o di strutture edilizie, ma estesa a tutte le attività che concorrono, in concreto, a realizzare un’autentica qualità della vita. Segue una trattazione sui contenuti tipici, e sull’impostazione metodologica del Piano dei servizi che, a partire dalla verifica della domanda, dalla determinazione dei parametri minimi di qualità per ciascuna tipologia di servizio e dal censimento dell’offerta esistente, programma le iniziative da assumere per riqualificare, differenziare e incrementare l’offerta dei servizi per la comunità locale, in stretto rapporto con le programmazioni di settore e con il programma triennale delle opere pubbliche.

L’aspetto più propriamente “pianificatorio” si esplica, da un lato, nello apprestamento di un sistema normativo che disciplina i servizi esistenti e previsti, in modo atto a garantirne le caratteristiche individuate dal piano; dall’altro, nella localizzazione cartografica dei servizi esistenti e di quelli previsti. Ulteriore aspetto pianificatorio del Piano dei servizi è costituito dalla parte in cui verrà rappresentata quantitativamente la situazione degli *standard* esistenti e previsti, al fine di dare atto della sussistenza di standard minimi nella misura di legge, in rapporto alla capacità insediativa teorica (art. 19, Lr 51/75, come modificato dalla Lr 1/2001), nonché al peso insediativo delle funzioni non residenziali. Il documento riserva al problema del computo della dotazione minima dovuta una trattazione consistente, sempre in termini metodologici. Nella terza parte vengono infine forniti gli indirizzi per la pianificazione comunale dei servizi, con particolare riferimento alle differenti tipologie di uso del territorio e alle tematiche individuate dalla legge come oggetto di specifici criteri orientativi regionali: verde, parcheggi, integrazione con le programmazioni di settore, valorizzazione dell’iniziativa privata, valorizzazione delle forme di concorso e coordinamento tra Comuni.

In una concezione evolutiva del concetto di standard si sottolinea l’importanza di una riflessione complessiva sugli usi delle città, che apra una possibile finestra alla richiesta di servizi derivanti – in alcune specifiche realtà urbane – da un’utenza che né vi risiede, né vi lavora, ma fruisce della città proprio per le sue intrinseche caratteristiche attrattive. Si evidenzia, inoltre, come già nella fase di programmazione si debba tener conto della ricettività degli impianti programmati, in rapporto alla popolazione da servire, per evitare successivi problemi di sovraffollamento o sottouti-

lizzo. Acquistano pertanto una decisa rilevanza programmatica il raggio di influenza di ogni impianto e l'utenza ottimale, in rapporto ai vincoli di varia natura (geografica, economica, ecc.) e alla distribuzione spaziale dell'utenza insediata e insediabile.

Il fatto che la Lr preveda per il Piano dei servizi la possibilità di “motivatamente stabilire, per determinate tipologie di strutture e servizi, modalità di computo differenti, riferite al valore economico o ai costi di realizzazione delle strutture”, disgiungendo quindi esplicitamente il servizio dalla attrezzatura, e il valore economico del servizio dal costo di realizzazione della struttura, viene letto come possibilità di riconoscimento, su base parametrica, delle tipologie di servizi tradizionalmente assimilate al concetto di standard (per esempio l'assistenza domiciliare agli anziani o alla prima infanzia), e che possono risultare alternative all'erogazione di servizi in strutture specializzate.

Per i nuovi insediamenti residenziali si configura inoltre la possibilità, in luogo della cessione di aree, di “monetizzare” i corrispettivi, da investire nella manutenzione, nella riqualificazione dei servizi già realizzati, o per migliorarne l'utilizzo e l'accessibilità<sup>108</sup>.

Nell'azione di coordinamento urbanistico il “Piano dei servizi” può essere interpretato come lo strumento più adatto a promuovere una sostanziale integrazione dei contenuti di settore con quelli del piano generale<sup>109</sup>, il che significa passare da una pianificazione urbanistica che recepisce indicazioni settoriali da strumenti elaborati autonomamente, sia pure finalizzati al supporto del piano urbanistico, alla condivisione di obiettivi generali, che comportano interventi di settore organicamente inseriti nel sistema di scelte del piano urbanistico e, al contempo, introdurre componenti di carattere generale nelle finalità e nelle modalità di intervento a livello settoriale. Il Piano dei servizi rappresenta lo strumento legittimante la transizione dallo standard quantitativo a quello qualitativo-prestazionale, in quanto, con interpretazione innovativa del D. I n. 1444/1968, introduce una più ampia gamma di parametri per migliorare la stima del servizio realmente offerto, rispetto alla dimensione spaziale dell'area su cui il servizio/standard si insedia. Questo testimonia un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico; da mezzo di attuazione astratta del principio di uguaglianza di tutti i cittadini, inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità indifferenziata di servizi, a strumento di programmazione diretto a fornire soluzioni diversificate in risposte ai differenziati bisogni di infrastrutture e servizi, privilegiandone gli aspetti qualitativi, esigenziali e prestazionali. Il Piano assurge il ruolo di strumento capace di interpretare le dinamiche sociali e indirizzare sulla base di ciò le attività di risposta alle stesse, monitorando l'evoluzione della domanda differenziata dei destinatari dei servizi e, per fare questo, richiede un'analisi dei bisogni, sulla base della quale strutturare il portafoglio dei servizi da attuare, nella veste di strumen-

---

<sup>108</sup> Nel caso specifico della mobilità il tentativo è quello di affiancare agli obiettivi classici di settore – contenere i tempi di percorrenza, ottimizzare i flussi di traffico, integrare a sistema le differenti modalità di trasporto – nuovi obiettivi di pari livello, quali l'accessibilità ai siti, la fruibilità dei servizi e la sicurezza del movimento nelle diverse modalità. Nella formulazione della Lr 1/01 la Regione Lombardia pone tra i principi di base per la redazione del “Piano dei servizi” la definizione del “dimensionamento dei parcheggi e organizzazione degli spazi di sosta come strumento di governo della mobilità”, accanto alla “integrazione tra gli strumenti di programmazione e indirizzo previsti dalla normativa di settore e il Piano dei servizi”. Nei “Criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi” si giunge ad affermare che “sarà il Piano dei servizi a farsi carico delle problematiche relative” al solo sistema dei parcheggi, nel caso di comuni minori privi di programma urbano dei parcheggi (Pup) e/o di piano urbano del traffico (Put). Viene inoltre precisato che oggetto del “Piano dei servizi” sono “i soli parcheggi pubblici e di uso pubblico”; da ciò potrebbero derivare alcune difficoltà, nei casi ove accanto a spazi di parcheggio pubblico siano presenti quote anche considerevoli di parcheggi privati (es. parcheggi multipiano, specie se costruiti in (sotto)suolo pubblico). Quasi tutti questi interventi comportano inoltre un accordo tra pubblico e privato, e quindi rientrano d'ufficio nelle competenze del Piano di servizi.

Resta da approfondire il rapporto tra Piano dei servizi e gestione della mobilità, operando sull'organizzazione degli spazi di sosta pubblici o di uso pubblico. Col parcheggio si garantisce il livello di accessibilità a spazi e servizi pubblici, si salvaguarda la capacità di traffico delle strade in adiacenza e si favorisce l'interscambio con il trasporto pubblico. Tenendo presente che si opera in ambiti fortemente urbanizzati, ove l'assetto insediativo è già strutturato, perseguire una distribuzione strategica dei parcheggi pubblici può indurre notevoli elementi di riqualificazione e rivitalizzazione urbana. Anzitutto risultano prioritarie le localizzazioni di adeguati spazi a parcheggio in prossimità delle più significative polarità urbane: nuclei storici, nodi di interscambio, ospedali, scuole, etc. Altrettanto efficaci, specie in termini di sicurezza, sono gli interventi di riorganizzazione delle sedi viarie attualmente abbandonate al traffico e alla sosta veicolare. Con una politica di riordino degli spazi per la pedonalità, per il parcheggio e il movimento nelle diverse tipologie, è possibile elevare considerevolmente i livelli di sostenibilità e di qualità di vita, attraverso una politica perseverante, attuabile con interventi contenuti, mirati e diffusi.

<sup>109</sup> G. Sartorio, “Piano dei servizi e piano di settore nel tema della mobilità” in *Urbanistica Informazioni* n. 18472002

to programmatico capace di definire le specifiche prestazioni da erogare in funzione del quadro locale delle esigenze da soddisfare.

Il Piano dei servizi deve prevedere: modalità di accertamento della domanda dei servizi, ovvero, un'analisi delle necessità dei servizi ricorrenti presso le collettività amministrate, effettuata operando una selezione delle tipologie differenziate di bisogni; definizione di parametri qualitativi dei servizi, ovvero la definizione in forma parametrica degli elementi quantitativi minimi che le attività di servizio devono perseguire; modalità di determinazione dell'offerta dei servizi esistenti, ovvero una ricognizione puntuale del tipo e del livello dei servizi già disponibili per la collettività amministrata; modalità di determinazione degli interventi di implementazione dell'offerta dei servizi, ovvero l'individuazione degli indirizzi delle proprie iniziative dirette ad implementare e modificare qualitativamente l'aspetto esistente di servizi per adeguarla alla domanda rilevata; determinazione delle tipologie di servizi considerati come standard, ovvero l'individuazione delle tipologie di servizi reputabili come standard urbanistici. Fra le indicazioni che questo piano dovrebbe contenere ci sono: la misurazione della produttività del servizio e delle prestazioni delle strutture fisiche in cui esso viene erogato, la definizione di uno standard minimo di qualità; la definizione della forma secondo cui il servizio può e deve essere prestato; l'utilizzazione di nuove strutture fisiche o di strutture già esistenti e da riconvertire; la localizzazione ed i requisiti fisico-funzionali di queste strutture; l'aggregazione di più servizi e la realizzazione di attrezzature polifunzionali; i modi di gestione delle diverse attrezzature.

La Lr 1/2001 non apporta sostanziali modifiche per quanto concerne la classifica ripartizione tra standard relativi agli usi residenziali e standard funzionali alle attività economiche, però introduce un concetto nuovo che riflette la reale evoluzione degli usi della città, che non attengono sempre e solo a queste due fondamentali categorie. Il Piano dei servizi, infatti, allarga la categoria dei servizi distinguendo tra usi residenziali, permanenti e temporanei ed usi non residenziali: servizi per gli usi residenziali permanenti, riguardano l'insieme delle attrezzature e dei servizi, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, che fanno riferimento alla tipologia delle attrezzature, alle caratteristiche dimensionali, alla modalità di fruizione, all'accessibilità, al bacino di utenza; servizi per gli usi residenziali temporanei, riguardano sia le residenze turistiche, che le residenze temporanee, per studio, lavoro e cure mediche di lunga durata; servizi per gli usi non residenziali, rappresentano le tipologie dei servizi, attrezzature ed impianti che si ritiene utile realizzare per reperire le dotazioni minime di servizi per i nuovi insediamenti artigianali ed industriali, per gli insediamenti commerciali, alberghieri, terziari, per le grandi strutture di vendita.

## PAROLE DI DONNE

*Incontro con Giovanna Borrello, filosofa, scuola di Diotima*

*Incontro con Monique Minaca, autrice della Carta Europea delle donne nella città*

## Bibliografia

- AA. VV. (2001), Il piano di zona per gli interventi sociali e socio-sanitari, Maggioli, Rimini
- Agacinski S. (1998), La politica dei sessi, Ponte alle Grazie, Milano
- Bagnasco A. (1999), Tracce di comunità, Il Mulino, Bologna
- Balbo L. (1987), Time to care. Politiche del tempo e diritti quotidiani, Angeli, Milano
- Barocchi R. (1984), Dizionario di urbanistica, Franco Angeli, Milano
- Bassanini G. (a cura di) (1995), Architetture del quotidiano. La stanza delle sculture. La casa del qui e ora, Liguori, Napoli
- Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E. (2004), Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione, Carocci, Roma
- Belli A. (1996), Immagini e concetti nel piano, Etas, Milano
- Belloni C. (1984), Il tempo della città. Una ricerca sull'uso del tempo quotidiano a Torino, Angeli, Milano
- Beltrame G. (1998), Commenti alle principali leggi urbanistiche e ambientali, Cedam, Padova
- Bifulco L., (a cura di) (2003), Il genius loci del welfare, ed. Officina, Roma
- Bimbi F., Capecchi V. (a cura di) (1986), Strutture e strategie della vita quotidiana, Angeli, Milano
- Bonfiglioli S., (1985), Il tempo nello spazio, Angeli, Milano
- Borri D. (1985), Lessico urbanistico. Annotato e figurato, Dedalo, Bari
- Bourdieu P., *La domination masculine*, Edition du Seuil, Paris 1998, (trad. it. *Il dominio maschile*, Feltrinelli, Milano 1999.)
- Braidotti R., *Patterns of dissonance*, Polity Press, New York 1991; (trad. it. *Dissonanze*, La Tartaruga, Milano 1994.)
- Caceres E., Chicco P., Corrado F., Falco I., Saravia M. (2003), Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni regionali e nella pianificazione locale, Officina, Roma
- Campos Venuti G. (1991), L'urbanistica riformista, Etas, Milano
- Campos-Venuti G. (1994), La Terza Generazione dell'urbanistica, Franco Angeli, Milano
- Campos-Venuti G., Oliva F. (1993), Cinquant'anni di urbanistica in Italia, Laterza, Bari-Roma
- Casale Ornella (2002), Piano sociale di zona, EDIESSE, Roma
- Castells M. (1972), La question urbaine, Maspéro, Paris; trad. it. La questione urbana, Marsilio, Padova 1974
- Chiesi A. M. (1990), Sincronismi sociali, Il Mulino, Bologna
- Cinà G. (a cura di) (2000), Descrizione fondativa e statuto dei luoghi, Alinea, Firenze
- Cinà P. (1996), L'innovazione del piano. Temi e strumenti urbanistici a confronto, Angeli, Milano
- Clementi A. (1983), Pianificare i servizi, Casa del Libro, Gangemi, Roma
- Colombo G. (1998), Il metodo urbanistico, Masson-Cea, Milano
- Colombo G., Pagano F., Rossetti M. (2001), Manuale di urbanistica, Il sole 24 ore, Milano
- Colombo G., Rossetti M., Pagano F. (1993), Manuale di urbanistica, Pirola, Milano
- Crosta P. L. (1990), La politica del piano, Angeli, Milano
- Crosta P. L. (1991), La produzione sociale del piano. Territorio, società e stato nel capitalismo maturo, Angeli, Milano
- d'Albergo E., (a cura di) (2003), Oltre la frammentazione, Officina, Roma
- de Beauvoir S., *Le deuxième sexe*, Librairie Gallimard, Paris 1949; (trad. it. *Il secondo sesso*, Il Saggiatore, Milano 1984)
- Di Benedetto G. (1979), Introduzione all'urbanistica, Vallecchi, Firenze
- Di Biagi P. (1998) (a cura di), La Carta d'Atene, Officina, Roma
- Di Santo Patrizia (2000), Legge 285/97, Nuove politiche per l'infanzia e l'adolescenza, EDIESSE, Roma
- Diotima (1991), Il pensiero della differenza sessuale, La Tartaruga, Milano
- Diotima (1996), La sapienza di partire da sé, Teorie & Oggetti della Filosofia, Liguori, Napoli

Dodi L. (1953), Elementi di urbanistica, Politecnica Tamburini, Milano

Donghi P, Preta L. (a cura di) (1995), In principio era la cura, Laterza, Bari

Erba V., Moretti A. (1992), Urbanistica e governo del territorio, CittàStudi, Milano

Erba V. (2001), Strumenti urbanistici per interventi di qualità, Angeli, Milano

Falco L. (1987), I “nuovi” standard urbanistici, Edizione delle Autonomie, Roma

Farè I. (1991), Il discorso dei luoghi, Liguori, Napoli

Formaggio D. (1990), in E. D’Alfonso e E. Franzini (a cura di), Estetica Tempo Progetto, Studi e Progetti, CLUP, Milano

Gabellini P. (2001), Tecniche urbanistiche, Carocci, Roma

Gasparrini C. (1994), L'attualità dell'urbanistica, Etas, Milano

Gilligan C. (1991), Con voce di donna, Feltrinelli, Milano

Giordani P. (1999), Il palinsesto urbanistico, Maggioli, Rimini

Habermas J., Theorie des kommunikativen Handelns, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1981; (trad. it. Teoria dell'agire comunicativo, Il Mulino, Bologna 1986.)

Héritier F., Masculin/ Féminin. Le pensée de la différence, Editions Odile Jacob, Paris 1996; (trad. it. Maschile e femminile. Il pensiero della differenza, Sagittari Laterza, Roma-Bari 1997.)

Horelli, L. & Vepsä. K. (1994), “In Search of Supportive Structures for Everyday Life”, in Altman I. & Churchman A., Women and the Environment. Human Behavior and Environment, Plenum, New York

I.a.s.m. (1983), Manuale delle opere di urbanizzazione, Franco Angeli, Milano

Il Nuovo Zingarelli (1983), Zanichelli, Bologna

Indovina F. (1991), Le ragioni del piano, Giovanni Astengo e l'urbanistica italiana, Angeli, Milano

Irigaray L. (1985), Etica della differenza sessuale, Feltrinelli, Milano

Irigaray L. (1991), Parlare non è mai neutro, Editori Riuniti, Roma

Irigaray L. (1992), Io, tu, noi. Per una cultura della differenza, Bollati Boringhieri, Torino

Irigaray L. (1994), Essere due, Bollati Boringhieri, Torino

Irigaray L. (2006), In tutto il mondo siamo sempre in due, Baldini Castoldi Dalai, Varese

Jacobs, J. (1992), The death and life of great american cities, Vintage Books, Random House New York

Karrer F., Ricci M., (a cura di) (2003), Città e nuovo welfare, Officina, Roma

Keller E. F. (1987), In sintonia con l'organismo, La Salamandra, Milano

Keller E. F. (1985), Reflections on Gender and Science, Yale University Press, New Haven (trad. it. Sul genere e la scienza, Garzanti, Milano, 1987)

Lefebvre H., (1978), La vita quotidiana nel mondo moderno, Il Saggiatore, Milano

Lombardi F. (1996), Standard urbanistici servizi sociali enti locali, Alinea, Milano

Lombardi P., Micelli E. (a cura di) (1999), Le misure del piano, Angeli, Milano

Lorber J., *L'invenzione dei sessi*, Il Saggiatore, Milano 1996.

Marinelli A. (2002), Etica della cura e del progetto, Liguori, Napoli

Maroni S. (1999), Urbanistica e regolazione: la dimensione normativa della pianificazione territoriale, Angeli, Milano

Martinotti G. (1993), Metropoli. La nuova morfologia sociale della città, Il Mulino, Bologna

Mazza L. (1997), Trasformazioni del piano, Angeli, Milano

Michelucci G. (1981), La felicità dell'architetto, Tellini, Pistoia

Moraci F., (a cura di) (2003), Welfare e governance urbana, Officina, Roma

Moraci F. (2003), Riflessioni sull'urbanistica per la città contemporanea, Gangemi Editore, Reggio Calabria

Oliva F. (1996), La riforma urbanistica in Italia, Pirola, Milano

Ombra M. (a cura di) (2005), Donne manifeste. L'UDI attraverso i suoi manifesti 1944-2004, Il Saggiatore, Milano

Paolillo P. L. (a cura di) (1993), Territorio sistema complesso, Franco Angeli, Milano

Piccone Stella S., Saraceno C., *Genere. La costruzione sociale del maschile e femminile*, Il Mulino, Bologna 1996

Piroddi E. (1999), Le forme del piano urbanistico, Angeli, Milano

Piroddi E. (1996), Urbanistica, in AA.VV: Manuale di ingegneria civile, vol. II 2° ed., Zanichelli, Bologna

Piva Toniolo P. (1999), Assessorato sociale, Idee per il governo locale del welfare, EDIESSE, Roma

Piva Toniolo P. (2002), Buone pratiche per la qualità sociale, EDIESSE, Roma

Platone, La Repubblica, Universale Laterza, Bari 1987

Pompei S. (1995), Gli strumenti urbanistici, in AA.VV. Fondamenti, strumenti, norme, vol. VI, Hoepli, Milano

Rivera Garretas M. M., *Nombrar el mundo en femenino*, Icaria Editorial, S. A. 1994; (trad. it. *Nominare il mondo al femminile*, Editori Riuniti, Roma 1998.)

Salzano E. (2004), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Roma

Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna

Sandercock L. (2004), *Verso cosmopolis*, Dedalo, Bari

Shiva V., *Monoculture of the mind. Perspectives on biodiversity and biotechnology*, Zed books LTD, London 1993; (trad. it. *Monoculture della mente*, Bollati Boringhieri, Torino 1995.)

Tabboni S. (1987), *La rappresentazione sociale del tempo*, Angeli, Milano

Tosi A. (1994), *Abitanti*, Il Mulino, Bologna

Toscano M. A. (a cura di) (1996), *Introduzione alla sociologia*, Franco Angeli, Milano

Vattimo G. e Rovatti P. A. (a cura di) (1995), *Il pensiero debole*, Feltrinelli, Milano

## Riviste

Astengo G., "Primo passo", in *Urbanistica* n. 50-51/1967

Astengo G., "Appello per la quinta legislatura", in *Urbanistica* n. 52/1968

Astengo G., "Fare e disfare, ma quando operare?", in *Urbanistica* n. 53/1968

Avarello P., "Oltre gli standard, per una pianificazione utile", in *Urbanistica Dossier* n. 21/2000

Balbo L., "I soggetti, i percorsi", in *Urbanistica Quaderni* n. 12, 1997

Bonfiglioli S., "Le politiche dei tempi urbani", in *Urbanistica Quaderni* n. 12/1997

Bonfiglioli S., "L'urbanistica dei tempi e della mobilità", in *Territorio* n. 18/2001

Cafiero G., "Standard e metabolismo urbani", in *Urbanistica Dossier* n. 21/2000

Contardi L., "Trent'anni dopo... Si è tornato a ragionare sugli standard", in *Urbanistica Informazioni* n. 159/1998

Contardi L., "Cinque questioni per tornare a ragionare sugli standard", in *Urbanistica Dossier* n. 21/2000

Curti F., "Welfare locale e pianificazione dei servizi", in *Urbanistica Informazioni* n. 184/2002

Curti F., "Welfare locale e offerta privata di servizi pubblici: dal piano alla gestione", in *Territorio* n. 27/2003

Erba V., "Il piano dei servizi. Un difficile esperimento di nuova urbanistica", in *Territorio* n. 27/2003

Ernesti G., "Tempo pubblico e tempo delle soggettività", in *Urbanistica* n. 104/1995

Falco L., "Ancora sugli standard urbanistici?", in *Urbanistica Informazioni* n. 155/1997

Falco L., "Attualità ed efficacia degli standard urbanistici", in *Urbanistica Dossier* n. 21/1999

Farè I., "L'intelligenza della cura", in *Una Città* n. 53/1996

Farè I., "Verso una società della cura", in *Urbanistica Quaderni* n. 12/1997

Fazia C., "Standard urbanistici e nuovi servizi: la gestione del cambiamento in Calabria", in *Urbanistica Informazioni* n. 184/2002

Friedmann J., "Feminist and Planning Theories: The Epistemological Connection", *Planning Theory*, 7-8, 1992

Karrer F., "Metri e misure, valori e valutazioni", in *Urbanistica Dossier* n. 21/2000

Gabellini P., "Politiche temporali e urbanistica", in *Urbanistica Quaderni* n. 12/1997

Karrer F., Ricci M., "La città integratrici di servizi", in *Urbanistica Informazioni* n. 184/2002

Manacorda P., "L'innovazione tecnologica nell'articolazione del tempo quotidiano", in *Urbanistica Quaderni* n. 12/1997

Martuscelli M., "La legge ponte: significato e operatività", in *Urbanistica* n. 50-51/1967

Mazza L., "Previsione e obbligazione, cambiamento e conservazione: un esercizio di ricostruzione del piano regolatore", in *Territorio* n. 15/1993

Mazza L., "Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici", in *Urbanistica* n. 110/1998

Mazza L., "Primi appunti sul piano dei servizi", in *Territorio* n. 27/2003

Moraci F., "Welfare municipale", in *Urbanistica Informazioni* n. 187/2003

Odorisio C., "Il dibattito del '68 ed il bilancio attuale", in *Urbanistica Dossier* n. 21/2000

Oliva F., "L'innovazione degli standard nella pianificazione comunale", in *Urbanistica Dossier* n. 21/2000

Oliva F., "Struttura, regole, flessibilità", in *Urbanistica* n. 116/2001

Ombuen S., "Welfare, servizi, politiche urbane", in *Urbanistica Informazioni* n. 184/2002

Palermo P. C., "L'ultimo paradigma: tendenze della pianificazione urbanistica in Italia", in *Urbanistica* n. 116/2001

Pagano F., "politica dei servizi in un periodo di crisi dello stato sociale: alcune riflessioni giuridiche", in *Territorio* n. 27/2003

Paolillo P. L., "Una questione estesa: settoriale o preliminare, il piano dei servizi?", in *Territorio* n. 27/2003



Pileri P., "Indicatori a supporto del piano dei servizi: una proposta metodologica di respiro operativo", in Territorio n. 27/2003

Pogliani L., "I piani di servizi nelle città: riflessioni dalle pratiche operative", in Territorio n. 27/2003

Ricci M., "Ragionare su una città che cambia: standard e "medietà" fuori tempo", in Urbanistica Dossier n. 21/2000

Salzano E., "Gli standard urbanistici ", in Urbanistica Dossier n. 4/1977

Seassaro L., "Stili e contenuti delle recenti leggi urbanistiche regionali", in Urbanistica Dossier n. 14/1998

Secchi B., "Il piano flessibile", in Urbanistica n. 96/1989

Segnalini O., "Complessità valutazione e partecipazione", in Urbanistica Dossier n. 21/2000

Tosi A., "Piano e bisogni: due tradizioni di analisi", in Archivio di studi urbani e regionali, n. 21/1984

Tosi A., "Il trattamento delle differenze e le teorie urbane", Urbanistica n. 96/1989

Treu M. C., "Standard urbanistici e ambientali", in Territorio n. 8/1998

Treu M.C., "Il piano della sostenibilità, la forma e il processo di piano", in Territorio n. 3/1996